

## 7 Omgevingsplan en m.e.r.

*Jade Gundelach en Marcel Soppe<sup>1</sup>*

### 1 Inleiding

Een m.e.r.-regeling kan mede door de SMB-richtlijn en de M.e.r.-richtlijn vanzelfsprekend niet in de Omgevingswet ontbreken. Die regeling kunt u vinden in afdeling 16.4 Omgevingswet en voor een groot deel in een uitvoerings-AMvB, te weten in hoofdstuk 9 en in bijlage V van het Omgevingsbesluit.<sup>2</sup>

Ingegeven door de Europese richtlijnen is het onderscheid tussen de plan-m.e.r. (implementatie SMB-richtlijn) en de project-m.e.r. (implementatie M.e.r.-richtlijn) in de voorziene m.e.r.-regeling gehandhaafd. De project-m.e.r.- (beoordeling) is wat betreft de werkingssfeer grotendeels gelijk van opzet gebleven. Er wordt weer met een lijstenstelsel gewerkt waarin de project-m.e.r.- (beoordelings)plichtige projecten, gevallen en besluiten zijn aangewezen. Dat is anders voor de plan-m.e.r. Daar heeft de wetgever het lijstenstelsel vervangen door een open systeem. Verder voorziet de voorziene regeling in een plan-m.e.r.-beoordeling.

In deze bijdrage bespreken wij de werkingssfeer van de voorgestelde m.e.r.-regeling ten aanzien van het omgevingsplan. Verder gaan wij in op de reikwijdte van de m.e.r.- (beoordelings)plicht voor zover die is verbonden aan het omgevingsplan.<sup>3</sup>

- 
- 1 Mr. J. Gundelach en mr. dr. M.A.A. Soppe zijn beiden advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten. Marcel Soppe is daarnaast geassocieerd medewerker bij de Universiteit Utrecht (Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law).
  - 2 Wij gaan uit van de op het moment van schrijven meest recente versie van de wet, te weten de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Stb.* 2016, 156. Verder gaan wij uit van de consultatieversies (juli-september 2016) van de AMvB's Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving. Daar waar wij in deze bijdrage verwijzen naar een nota van toelichting is de nota van toelichting van het Omgevingsbesluit bedoeld.
  - 3 M.e.r.-procedurele aspecten bespreken wij verder niet met uitzondering van het volgende. Voor de plan-m.e.r. is het inwinnen van advies bij de Commissie voor de milieueffectrapportage verplicht (artikel 16.39 Omgevingswet). Voor de project-m.e.r. is dit facultatief (artikel 16.47 Omgevingswet). Verder is er geen aparte project-m.e.r.-beoordelingsprocedure meer. Als naar aanleiding van een project-m.e.r.-beoordeling geen project-MER hoeft te worden gemaakt, dan wordt dit bij het besluit gemotiveerd (artikel 16.43 lid 3 Omgevingswet). De omgevingsvergunning beperkte milieutoets komt te vervallen. Deze zal opgaan in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, aldus de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (hierna: memorie van toelichting), p. 486 en de nota van toelichting artikelsgewijs Omgevingsbesluit, p. 70-71. In deze nota geeft de regering overigens aan dat bij de

Het omgevingsplan moet qua reikwijdte en wellicht nog meer qua bestuurlijke attitude een ander plan worden dan het bestemmingsplan. ‘Een goede omgevingskwaliteit’ in plaats van ‘een goede ruimtelijke ordening’, globaliteit en flexibiliteit, minder onderzoekslasten, een beperkte uitvoerbaarheidstoets en uitnodigingsplanning vormen de teneur van deze wetgevingsoperatie.<sup>4</sup> De vraag is of dit ook tot zijn recht kan komen bij de toepassing van de nieuwe m.e.r.-regelgeving. In deze bijdrage verkennen wij of het MER voor een omgevingsplan globaler kan worden in vergelijking met een MER voor het huidige bestemmingsplan.

---

Invoeringswet Omgevingswet een specifiek (lichter) beoordelingskader mogelijk wordt gemaakt voor de activiteiten waarvoor thans kan worden volstaan met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets.

- 4 Over de reikwijdte en het karakter van het omgevingsplan is al veel geschreven. Zie naast de bijdragen in deze bundel onder meer S.M. van Velsen, ‘Het bestemmingsplan onderzocht, Festival onderzoeksrapporten ter voorbereiding van het bestemmingsplan en wat de Omgevingswet hieraan doet’, *M en R* 2016, 6, p. 408-419; N.S.J. Koeman, ‘Het omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet’, *TO* 2016/4, p. 97-99; F.A.G. Groothuijse, S. Hillegers, D. Korsse, T.E.P.A. Lam, A.G.A. Nijmeijer en B.J. Schueler, ‘Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten’, *TBR* 2016, 111; J.R. van Angeren, ‘Het omgevingsplan in de Omgevingswet’, *TO* 2016/1-2, p. 4-26; A.G.A. Nijmeijer, ‘Reactie op Het omgevingsplan in de Omgevingswet’, *TO* 2016/3, p. 91-94; J.R. van Angeren, ‘Rechtsbescherming tegen omgevingsplannen onder de Omgevingswet’, *TO* 2016/3, p. 66-70; H.W. van Sandick, ‘Het omgevingsplan: het “Zwitsers zakmes” in de Omgevingswet’, *TBR* 2016, 4, p. 49; nota naar aanleiding van het nader verslag *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23 (hierna: nota naar aanleiding van het nader verslag), p. 41-42; nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12 (hierna: nota naar aanleiding van het verslag), p. 158-162; en memorie van toelichting, p. 87-93. Om deze reden gaan wij in deze bijdrage niet verder op de reikwijdte en het karakter van het omgevingsplan in. Met het oog op deze bijdrage merken wij alleen op dat de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan op grond van artikel 2.8 Omgevingswet kan worden gedelegeerd aan burgemeester en wethouders. Zie hierover de memorie van toelichting, p. 403-404, nota naar aanleiding van het verslag p. 282-283, nota naar aanleiding van het nader verslag, p. 45-46 en nota van toelichting artikelsgewijs Omgevingsbesluit, p. 72. Dit artikel is geen voortzetting van artikel 3.6 Wro. Het op grondslag van een delegatiebesluit genomen besluit is geen uitwerkingsplan of wijzigingsplan in de zin van artikel 3.6 Wro, maar een herziening van het omgevingsplan. De planfiguren uitwerkingsplan of wijzigingsplan komen met de Omgevingswet te vervallen. In de nota van toelichting artikelsgewijs Omgevingsbesluit, p. 72, is toegelicht dat het delegatiebesluit gezien het karakter ervan niet voor de m.e.r.- (beoordelings)plicht is aangewezen. Alhoewel dat niet in de nota van toelichting wordt onderkend, merken wij op dat het verdedigbaar is dat het delegatiebesluit zou kunnen worden gezien als een kaderstellend plan voor een omgevingsvergunning en dat een plan-m.e.r.- (beoordeling) aan de orde zou kunnen zijn. In deze bijdrage gaan wij hierop verder niet nader in.

## 2 Project-m.e.r.-plicht en -beoordelingsplicht omgevingsplan

### 2.1 Aanwijzing bij AMvB; bijlage V Omgevingsbesluit

Bij AMvB moeten de project-m.e.r.-plichtige en de project-m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten en besluiten worden aangewezen.<sup>5</sup> Daarbij kan de regering bepalen dat de aanwijzing van een project of besluit alleen geldt in daarbij aangewezen gevallen. Ook kan de regeling bepalen dat een omgevingsvisie, een programma of een onderdeel van een omgevingsplan als een te nemen besluit voor een project kan worden aangemerkt.<sup>6</sup> Met name bijlage V van het Omgevingsbesluit geeft invulling aan de aanwijzing.<sup>7</sup> Kolom 1 van bijlage V bevat de projecten. Kolom 2 van bijlage V bevat de gevallen waarin de project-m.e.r.-plicht geldt. Kolom 3 bevat de gevallen waarin de project-m.e.r.-beoordeling geldt. In kolom 4 zijn de project-m.e.r.-(beoordelings)-plichtige besluiten genoemd.<sup>8</sup>

### 2.2 Omgevingsplan grofweg opvolger van bestemmingsplan als project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit

Waar in kolom 4 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer het bestemmingsplan<sup>9</sup> is aangewezen,<sup>10</sup> wordt in bijlage V bij het Omgevingsbesluit het omgevingsplan als project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit aangewezen. Ook voor het overige valt op dat kolom 4 van bijlage V qua aard niet zo veel verschilt van de huidige kolom 4 van de genoemde onderdelen C en D, zij het dat in bijlage V vanzelfsprekend de Omgevingswetequivalenten van de huidige kolom 4-besluiten zijn

5 Artikel 16.43 lid 1 Omgevingswet.

6 Dit vinden wij voor de omgevingsvisie een opmerkelijke bepaling in het licht van de M.e.r.-richtlijn en het streven van de Omgevingswetgever om qua implementatie van de Europese M.e.r.-richtlijn en SMB-richtlijn niet verder te gaan dan waartoe deze richtlijnen verplichten. Bij het vergunningenbegrip uit de M.e.r.-richtlijn gaat het om 'het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren'. Nu omgevingsvisies en programma's (een uitzondering daargelaten) alleen zelfbindend zijn voor het vaststellend bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (memorie van toelichting, p. 115), kunnen deze ons inziens niet worden aangemerkt als een vergunning in de zin van de M.e.r.-richtlijn. Daarentegen kunnen omgevingsvisies wel kaderstellende plannen in de zin van de SMB-richtlijn zijn.

7 Tezamen met de artikelen 9.5, 9.6, 9.7 Omgevingsbesluit.

8 Gelet op het door ons gestelde in voetnoot 6 verbaast het ons niet dat omgevingsvisies (en andere beleidsvisies) niet als project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit in het Omgevingsbesluit zijn aangewezen.

9 Voor de volledigheid merken wij op dat in kolom 4 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer het woord 'bestemmingsplan' niet wordt genoemd. Er wordt daarin steeds gesproken van het 'plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Wro'. Uit onderdeel A volgt dat hieronder onder meer het bestemmingsplan is begrepen.

10 Het gaat om de categorieën A2, A4, I-1, I-2, J-1, J-2, J-3, J-4, J-5, J-6, J-8, J-9, J-10, K5, M-1, M-2, M-3, M-4, M-5, M-6 in bijlage V.

genoemd. Zo wordt voor projecten die betrekking hebben op installaties, in kolom 4 de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit aangewezen. Nu berust de m.e.r.-(beoordelings)plicht bij de besluiten waarop afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de Wm van toepassing zijn (dat betreft veelal de omgevingsvergunning activiteit milieu).

### **2.3 Ander besluit dan omgevingsplan voor project-m.e.r.-(beoordelings-) plicht aangewezen**

Overigens zal het omgevingsplan niet altijd het besluit zijn waarvoor een project-m.e.r.-(beoordeling) moet worden verricht, ook al is het in kolom 4 van bijlage V genoemd. Zo volgt uit de kop van kolom 4 dat de m.e.r.-(beoordelings)plicht verschuift naar het projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 Omgevingswet<sup>11</sup> of het besluit voor een gemeentelijk project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.55 Omgevingswet, voor zover in een concreet geval een dergelijk besluit wordt genomen.

Datzelfde is aan de orde bij een afwijkactiviteit die betrekking heeft op het project.<sup>12</sup> Het besluit voor een binnenplanse of buitenplanse afwijkactiviteit heeft dan te gelden als het project-m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluit.<sup>13</sup> In artikel 9.7 lid 3 Omgevingsbesluit en in de toelichting over deze specifieke bepaling<sup>14</sup> wordt nog gesproken over een afwijkactiviteit. Elders in de nota van toelichting geeft de regering evenwel aan dat deze afwijkactiviteit bij Invoeringswet zal worden vervangen door de term ‘omgevingsplanactiviteit’.<sup>15</sup> Hieronder zullen activiteiten vallen waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat een omgevingsvergunningplicht nodig is en andere activiteiten voor zover die in strijd zijn met het omgevingsplan. Een van deze activiteiten zal de omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit kunnen zijn. Kunnen, omdat niet langer op wetsniveau of AMvB-niveau, maar door de gemeente in een omgevingsplan wordt bepaald of er een vergunning voor een bouwactiviteit nodig is.<sup>16</sup>

Wij gaan ervan uit dat artikel 9.7 lid 3 Omgevingsbesluit nog wordt aangepast, waardoor straks de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit in plaats van het omgevingsplan het project-m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluit zal zijn. Overigens impliceert dit wel een breuk met de huidige situatie waarin de project-m.e.r.-(beoordelings)plicht nooit aan een omgevingsvergunning voor bouwen (of aanlegwerkzaamheden) is verbonden. In het nieuwe stelsel kan die plicht wel aan de

11 Hiervan is wel een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap uitgezonderd.

12 Artikel 9.7 lid 3 Omgevingswet.

13 In de nota van toelichting artikelsgewijs, p. 72, is dit toegelicht aan de hand van de tabel ‘Mer-stelsel in relatie met het omgevingsplan’.

14 Nota van toelichting artikelsgewijs, p. 55.

15 Nota van toelichting algemeen, p. 41-42.

16 Zie de brief van de Minister van I en M, *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, nr. 195, p. 9 en de nota van toelichting algemeen, p. 42.

orde zijn bij een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit uitsluitend bestaande uit een bouwactiviteit. Door middel van de verruimde beslissingsgrondslag neergelegd in artikel 16.53 lid 2 onder a Omgevingswet kan de informatie uit het project-MER ten volle in de omgevingsvergunning doorwerken ongeacht de inhoud van het omgevingsplan. In het uiterste geval kan de omgevingsvergunning worden geweigerd, indien het bevoegd gezag van oordeel is dat het project ontoelaatbare milieugevolgen heeft.<sup>17</sup>

#### **2.4 Verhouding omgevingsplan en omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit**

Als de project-m.e.r.-(beoordelings)plicht is verbonden aan de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, dan zal er voor het omgevingsplan geen project-m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaan. De regering vindt dat het omgevingsplan alsdan moet worden gekwalificeerd als het kaderstellend plan waarvoor een plan-m.e.r.-(beoordeling) moet worden verricht.<sup>18</sup> Daar valt wel het een en ander over op te merken. Het door de regering bedoelde strikte onderscheid project-m.e.r.-(beoordeling) versus plan-m.e.r. is te volgen wanneer vaststaat dat er pas een aanvang kan worden gemaakt met het m.e.r.-plichtige project nadat de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit is verleend. Dat zal ons inziens niet de gangbare praktijk worden. Het is goed voorstelbaar dat in een omgevingsplan voorziene industrieterreinen, woningbouwlocaties, (overige) stedelijke ontwikkelingsprojecten en grootschalige infrastructurele projecten, reeds deels – via functies en rechtstreeks werkende regels – kunnen worden gerealiseerd en dat de voorgeschreven omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bijvoorbeeld uitsluitend nodig is voor bepaalde te bouwen bouwwerken. In die situatie zal het omgevingsplan grotendeels niet kaderstellend zijn, maar veeleer rechtstreeks een ‘uitvoeringstitel’ opleveren voor (een deel van) het m.e.r.-plichtige project. Ons inziens zal het omgevingsplan, mede gezien het in de M.e.r.-richtlijn gehanteerde vergunningbegrip, in die context moeten hebben te gelden als het project-m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluit. Het is raadzaam dat hierover helderheid wordt geboden in het definitieve Omgevingsbesluit.<sup>19</sup>

#### **2.5 Samenhang en voorzienbaarheid wettelijk verankerd**

Volledigheidshalve merken wij op dat bij de vaststelling of sprake is van een project, het hele project in ogenschouw wordt genomen, met inbegrip van de grensoverschrijdende onderdelen.<sup>20</sup> Deze verplichting is in lijn met de jurisprudentie over het zogeheten samenhang- en voorzienbaarheids criterium zoals dat in de m.e.r.-regelgeving

17 Artikel 16.53 lid 2 onder b Omgevingswet.

18 Dat leiden wij af uit de tabel ‘Mer-stelsel in relatie met het omgevingsplan’ in de nota van toelichting artikelsgewijs, p. 72, alsmede uit de nota van toelichting algemeen, p. 39.

19 Artikel 9.7 lid 3 Omgevingsbesluit biedt die helderheid ons inziens niet.

20 Zie artikel 9.6 lid 2 Omgevingsbesluit.

moet worden toegepast.<sup>21</sup> Over de grensoverschrijdende onderdelen merken wij op dat deze wel ingevolge het in de nota van toelichting genoemde arrest van het Hof van Justitie<sup>22</sup> dienen te worden betrokken bij de bepaling van het project, maar dat dit niet meebrengt dat er ook één integraal grensoverschrijdend project-MER moet worden gemaakt.<sup>23</sup>

### 3 Plan-m.e.r. en plan-MER en het omgevingsplan

#### 3.1 Plan-m.e.r.-plicht

Voor de m.e.r. voor plannen zijn de wijzigingen in vergelijking met het huidige m.e.r.-stelsel het grootst. Ongewijzigd is gebleven dat er sprake is van een plan-m.e.r.-plicht, als het plan of programma een kader vormt voor de project-m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten<sup>24</sup> of als voor dat plan of programma op grond van artikel 2.8 Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt.<sup>25</sup> Voor die eerstgenoemde categorie plannen en programma's wordt niet langer een limitatief lijstenstelsel gehanteerd zoals nu het geval is in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer. De wetgever heeft gekozen voor een open bepaling, waarin de reikwijdte van onder de plan-m.e.r.-plicht vallende plannen en programma's wordt beschreven.<sup>26</sup> Kritiek van de Raad van State ten spijt<sup>27</sup> houdt de wetgever vast aan de overtuiging dat de open bepaling voldoende eenduidige criteria biedt waardoor voor alle betrokkenen duidelijk is

- 
- 21 Hierbij merken wij wel op dat de jurisprudentie over het samenhang- en voorzienbaarheidsvraagstuk in relatie tot ruimtelijke activiteiten zeer casuïstisch is. Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8002, r.o. 3.5, *AB* 2013, 96, *JM* 2013, 42 (Emmeloord Centrumherziening 2010); ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2262, r.o. 2.3.3 (Newtonpark IV); ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0563, r.o. 2.4.3, *BR* 2012, 62 (Windpark Tolhuislanden Zwolle); ABRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7341, r.o. 2.5.4, *JM* 2011, 22 (Kop van Broeklanden); ABRvS 9 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5515, r.o. 2.4.1, *JM* 2005, 35, *Gst.* 2005, 147, *BR* 2005, 153, *Men R* 2005, 53 (Leeuwarden-Zuid); en ABRvS 21 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2995, r.o. 2.6.3, *BR* 2006, 91, *JM* 2005, 103 (De Zuidlanden).
- 22 HvJ EU 10 december 2009, C-205/08, ECLI:EU:C:2009:767, punten 53-55 (hoogspanningsverbinding in Oostenrijk en Italië).
- 23 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465, r.o. 5.3-5.4, *JM* 2016, 54, *JM* 2016, 69 en *Men R* 2016, 78 (rijksinpassingsplan DW380 Doetinchem - Voorst).
- 24 Artikel 16.36 lid 1 Omgevingswet.
- 25 Artikel 16.36 lid 2 Omgevingswet.
- 26 Artikel 16.36 lid 1 en lid 2 in samenhang met artikel 16.34 Omgevingswet.
- 27 Zie Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4 (hierna: advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport), p. 65-66 en 73. Zie ook M.A.A. Soppe, J. Gundelach en H. Witbreuk, 'En weer een moderniseringslag... 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* 2013/2.

wanneer een plan-MER moet worden gemaakt. Wat van de ons inziens resterende onduidelijkheid van artikel 16.34 lid 1 Omgevingswet ook zij,<sup>28</sup> voor het omgevingsplan bestaat die onduidelijkheid niet. Artikel 16.34 lid 2 Omgevingswet bepaalt dat in paragraaf 16.4.1 onder plan of programma in ieder geval een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing worden begrepen.<sup>29</sup>

### 3.2 Wettelijke basis voor plan-m.e.r.-beoordeling

Alhoewel in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) een plan-m.e.r.-beoordeling voor bestemmingsplannen al is aanvaard,<sup>30</sup> was hiervoor nog geen expliciete wettelijke basis aanwezig. Deze is er straks wel met de artikelen 16.36 lid 3 en 16.36 lid 4 Omgevingswet.<sup>31</sup>

Op grond van artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet behoeft voor een plan of een programma bedoeld in artikel 16.36 lid 1 of lid 2 Omgevingswet, dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan of programma alleen een plan-MER te worden gemaakt, als dat plan of programma respectievelijk de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Deze bepaling is te herleiden tot artikel 3 lid 3 SMB-richtlijn en is nieuw ten opzichte van de huidige m.e.r.-regeling.<sup>32</sup>

Op grond van artikel 16.36 lid 4 Omgevingswet maakt het bevoegd gezag voor een plan of programma dat een kader vormt voor andere projecten dan de in bijlage V

28 Zo wijzen wij erop dat nog altijd onduidelijk is wat onder een ‘bestuursrechtelijke bepaling’ moet worden verstaan.

29 Opvallend aan deze bepaling is dat Omgevingswetinstrumenten in de vorm van uitvoerings-AMvB’s en -verordeningen, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving of de provinciale omgevingsverordening, niet zijn genoemd. De regering heeft er expliciet voor gekozen om deze niet als plannen aan te merken. Zie Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport, p. 65-66 en 73, nota naar aanleiding van het verslag, p. 209, nota naar aanleiding van het nader verslag, p. 71-72. Het parlement is meegegaan in de opvatting van de regering. Althans, het amendement (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 86) dat ertoe strekte om onder meer ook instructieregels en een omgevingsverordening als plan of programma aan te wijzen, is door de Tweede Kamer verworpen. Van de juistheid van de hiervoor gegeven redenering van de regering zijn wij – mede in het licht van de SMB-richtlijn en het arrest van het Hof van Justitie van 27 oktober 2016, C-290/15 – niet overtuigd, maar dit aspect wordt in deze bijdrage niet nader besproken.

30 Zie onder andere ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:170, r.o. 9.11 en 9.12, *Men R* 2014, 46 (Eska Power).

31 Overigens is die basis aanmerkelijk ruimer dan die welke op grondslag van de jurisprudentie is aanvaard onder het huidige recht. Daarbij gaat het uitsluitend om een m.e.r.-beoordelingsplicht voor plannen die kaderstellend zijn voor informeel m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten.

32 Memorie van toelichting, p. 558. Zie ook 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* 2013/2, p. 60.

bij het Omgevingsbesluit voor m.e.r.-(beoordelings)plicht aangewezen projecten een plan-MER, als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Deze bepaling dient ter implementatie van artikel 3 lid 4 SMB-richtlijn. Dit artikel was tot op heden ten onrechte nog niet in de Nederlandse m.e.r.-regeling geïmplementeerd.<sup>33</sup> Bij de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten houdt het bevoegd gezag rekening met de criteria uit bijlage II bij de SMB-richtlijn.<sup>34</sup>

### 3.3 Geen plan-m.e.r.-beoordeling voor projecten bijlage I M.e.r.-richtlijn

De regering meent dat een plan-m.e.r. in ieder geval aan de orde is als het plan kaderstellend is voor projecten waarvan op voorhand duidelijk is dat ze aanzienlijke milieueffecten hebben.<sup>35</sup> De regering doelt hiermee op projecten boven de huidige drempel van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer,<sup>36</sup> zijnde de projecten die zijn genoemd in bijlage I van de M.e.r.-richtlijn. Wij menen dat artikel 3 lid 3 van de SMB-richtlijn en artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet er niet toe dwingen om kaderstellende plannen voor deze bijlage I-projecten uit te sluiten van de mogelijkheid om een plan-m.e.r.-beoordeling te verrichten. Immers, ook voor projecten uit bijlage I van de M.e.r.-richtlijn is het op grond van deze bepalingen mogelijk dat een plan-m.e.r. achterwege kan blijven indien kan worden gemotiveerd dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Voor de uitvoeringspraktijk zal dit verder geen discussie zijn, nu de regering met artikel 9.1 lid 2 Omgevingsbesluit heeft bepaald dat de plan-m.e.r.-beoordeling geen toepassing mag vinden als een plan of programma betrekking heeft op een als m.e.r.-plichtig aangewezen project (bijlage I-project).

### 3.4 Kleine gebieden op lokaal niveau en kleine wijzigingen

Artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet kan ertoe leiden dat voor (wijzigingen van) omgevingsplannen aanmerkelijk minder plan-MER-en behoeven te worden opgesteld dan nu het geval is voor bestemmingsplannen. Of dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn, is in grote mate afhankelijk van de reikwijdte van de begrippen ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ en ‘kleine wijzigingen’. De regering meent dat die begrippen

33 Overigens valt op dat artikel 3 lid 4 SMB-richtlijn spreekt over een ‘kader vormen’ voor ‘de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten’. Artikel 16.36 lid 4 Omgevingswet maakt gewag van een ‘kader vormt voor andere projecten’. Daarmee is de redactie van dit artikellid dus niet afgestemd op die van de te implementeren bepaling uit de SMB-richtlijn (zoals dat bij artikel 16.36 lid 1 Omgevingswet wel het geval is). Een reden voor deze tekstkeuze is in de parlementaire geschiedenis niet te vinden. Zie verder over het huidige implementatiegebrek M.A.A. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening; een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer 2005, p. 290 en M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, ‘Herziening van de plan-m.e.r.-regeling noodzakelijk?’, *TBR* 2012, 116, p. 660.

34 Artikel 16.36 lid 5 Omgevingswet.

35 Nota naar aanleiding van het verslag, p. 210.

36 Dat zijn straks de projecten genoemd in kolom 2 van bijlage V van het Omgevingsbesluit.



moeten worden gezien in de context van het gebied. Zo zal een plan voor 25 huizen in Zoetermeer kunnen worden gezien als een kleine wijziging, terwijl dit anders kan zijn voor hetzelfde aantal huizen in de omgeving van de Weerribben. Het bevoegd gezag wordt door de regering het beste in staat geacht om te bepalen of direct een plan-m.e.r. dan wel een plan-m.e.r.-beoordeling moet worden verricht. In het stellen van een lijst met drempels of gevallen ziet de regering geen heil.

Het standpunt van de regering om geen nadere duiding te geven aan wat onder ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ en ‘kleine wijzigingen’ moet worden verstaan, was onvoldoende voor de Tweede Kamer. Door aannahme van een amendement (en concreet de toevoeging van artikel 16.36 lid 6 Omgevingswet) is het mogelijk gemaakt dat hierover bij AMvB regels worden gesteld.<sup>37</sup> Hieraan is door de regering invulling gegeven door artikel 9.1 lid 3 en lid 4 Omgevingsbesluit. Volgens de regering kan het bij ‘kleine gebieden op lokaal niveau’ niet gaan om het regionaal of nationaal niveau. Om die reden is de toepassing van de plan-m.e.r.-beoordeling in het genoemde lid 3 alleen toegestaan aan gemeenten en alleen als het plan of programma geen betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente. Dit is ingegeven door het Guidancedocument van de Europese Commissie, waarin is aangegeven dat het (in principe) niet mogelijk is om het hele grondgebied van een lokale instantie van de plan-m.e.r.-plicht uit te sluiten.<sup>38</sup> Ook ter bepaling van ‘kleine wijzigingen’ zijn in lid 4 de criteria uit het Guidancedocument overgenomen. Het bevoegd gezag dient daartoe de context van het plan of programma dat wordt gewijzigd en de mate van waarschijnlijkheid dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben, te betrekken.

Of de hiervoor genoemde criteria de door de amendementopstellers gewenste rechtszekerheid en duidelijkheid bieden, is maar zeer de vraag. De contouren hiervan zullen gaandeweg duidelijk moeten worden. Uit Afdelingsjurisprudentie kan impliciet worden afgeleid dat een postzegelbestemmingsplan dat voorziet in de planologische basis van een intensieve veehouderij, door de Afdeling wordt beschouwd als een plan dat betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau.<sup>39</sup> Over een bestemmingsplan voor de uitbreiding (met 650.000 m<sup>3</sup>) van een bestaande stortplaats (met een capaciteit van 2.000.000 m<sup>3</sup>) en enkele ondergeschikte nevenactiviteiten, heeft de Afdeling expliciet geoordeeld dat dit plan ziet op een klein gebied op lokaal niveau.<sup>40</sup> Ten aanzien van ‘kleine wijzigingen’ achten wij het voorstelbaar dat de Afdeling ter

37 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 81. De bedoeling van de indieners van het amendement is dat bij AMvB kan worden aangegeven wanneer sprake is van kleine gebieden en kleine wijzigingen, zodat de rechtspraak dit niet zelf hoeft in te vullen.

38 Handleiding (‘Guidancedocument’) ‘Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ van de Europese Commissie.

39 Zie hierover uitgebreid de annotatie van Soppe bij ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6920, *TBR* 2012, 129 (plan-m.e.r.-plicht wijzigingsplan Leudal).

40 ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, r.o. 2.2.11, *JM* 2011, 34 (bestemmingsplan Afvalverwerking Haps 2008).

invulling hiervan aansluiting zal zoeken bij de jurisprudentie over de vraag wanneer een (project-)MER nog mag worden gebruikt, indien het project na het gereedkomen van het MER een wijziging ondergaat.<sup>41</sup>

De contouren zullen verder duidelijk worden door jurisprudentie van het Hof van Justitie. Zo zijn op 17 augustus 2015<sup>42</sup> door een Italiaans tribunaal aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld over onder meer het begrip ‘kleine gebieden op lokaal niveau’. Het arrest moet nog worden afgewacht, maar advocaat-generaal Kokott heeft inmiddels geconcludeerd.<sup>43</sup> Zij meent dat een oppervlakte van ten hoogste 5% van het binnen de bevoegdheid van het lokale bestuursniveau vallende gebied als richtcijfer kan dienen voor hetgeen nog net als ‘klein’ gebied kan worden aangemerkt. Bij territoriaal zeer grote lokale openbare lichamen zal evenwel in de regel onder dit richtcijfer moeten worden gebleven.<sup>44</sup> Zou deze conclusie door het Hof van Justitie worden overgenomen, dan zou dit ons inziens voor Nederland mee kunnen brengen dat veel partiële herzieningen van het omgevingsplan geacht worden betrekking te hebben op kleine gebieden op lokaal niveau.

*3.4.1 Onze verwachting: minder plan-m.e.r., ook ingeval van passende beoordeling*  
Onze verwachting is dat gemeenten hoogst zelden nieuwe omgevingsplannen gaan maken voor het gehele grondgebied van de gemeente. Zeker bij nieuw voorziene ontwikkelingen zal het gaan om herzieningen van het omgevingsplan. Deze zullen meestal zien op een (zeer) beperkt deel van het grondgebied van de gemeente. Een herziening van het omgevingsplan zal om die reden niet snel rechtstreeks plan-m.e.r.-plichtig zijn. Er lijkt in eerste instantie volstaan te kunnen worden met een plan-m.e.r.-beoordeling. Alleen als daaruit blijkt dat het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dan zal er een plan-MER moeten worden gemaakt. De regering wijst erop dat de plan-m.e.r.-beoordeling als instrument vergelijkbaar is met de m.e.r.-beoordeling voor projecten.<sup>45</sup> Dit standpunt valt te begrijpen, nu de criteria in bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn (aan de hand waarvan voor bijlage II-projecten moet worden bepaald of er sprake kan zijn van mogelijk aanzienlijke milieueffecten) inhoudelijk grotendeels dezelfde zijn als de criteria in bijlage II bij de SMB-richtlijn. Dit laatste is ook expliciet door de Afdeling bevestigd.<sup>46</sup>

Als wordt gekeken naar de praktijk van de project-m.e.r.-beoordeling, dan blijkt dat het primair aan het bevoegd gezag is om te bepalen of aanzienlijke milieueffecten te

41 Wij verwijzen naar paragraaf 2.4 van 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* 2013/2.

42 Zaak C-444/15.

43 Conclusie van advocaat-generaal J. Kokott van 8 september 2016.

44 Conclusie van advocaat-generaal J. Kokott van 8 september 2016, punt 68.

45 Nota van toelichting algemeen, p. 92.

46 ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187, r.o. 2.2.11, *JM* 2011, 34 (bestemmingsplan Afvalverwerking Haps 2008).

verwachten zijn, dat het bevoegd gezag nagenoeg altijd beslist dat er geen m.e.r. nodig is en dat deze beslissing in de regel marginaal door de bestuursrechter wordt getoetst en dus al snel wordt geaccordeerd.<sup>47</sup> Dat geldt zelfs als projecten bijvoorbeeld in of in de nabijheid zijn gelegen van bijzondere gebieden, zoals natuur- of stiltegebieden of landschappelijk waardevolle gebieden.<sup>48</sup> Verder is er Afdelingsjurisprudentie waarin geaccordeerd is dat in een m.e.r.-beoordeling mitigerende maatregelen worden betrokken.<sup>49</sup> Ook is er jurisprudentie waaruit volgt dat compenserende maatregelen bij de m.e.r.-beoordeling mogen worden betrokken, zij het dat deze jurisprudentie wat wisselend is.<sup>50</sup>

Worden vorenbedoelde praktijk en jurisprudentie gecontinueerd bij de Omgevingswet-plan-m.e.r.-beoordeling, dan verwachten wij dat er voor herzieningen van omgevingsplannen niet vaak een plan-MER zal worden opgesteld. Dat geldt temeer als deze praktijk en jurisprudentie ook toepassing krijgen bij herzieningen van omgevingsplannen waarvoor een passende beoordeling ingevolge thans artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998 en straks artikel 2.8 Wet natuurbescherming moet worden gemaakt. Artikel 16.36 lid 3 Omgevingswet maakt het in theorie mogelijk om ook voor deze herzieningen met een plan-m.e.r.-beoordeling te volstaan.

- 
- 47 Een uitzondering op de marginale toetsing is ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:149, r.o. 3.3, *M en R* 2013, 127 en *BR* 2013, 129 (Ontgrondingsvergunning Uivermeertjes Zuid, gemeente Druten). Een marginale toetsing is er overigens ook als het bevoegd gezag beslist dat er wel een MER nodig is. Zie ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3546, r.o. 4.4, *JM* 2014, 154 en *M en R* 2015, 22 (vergunningaanvraag uitbreiding van ontgroning Gasselternveld).
- 48 Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9428, r.o. 2.2.3, *M en R* 2008, 40 (revisievergunning inrichting onder meer op- en overslag Noord-Brabant); ABRvS 16 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA5207, r.o. 2.4.3, *M en R* 2007, 95 (revisievergunning gemengd veehouderijbedrijf Wierden); ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726, r.o. 6.2, *JM* 2014, 153 en 155, *AB* 2014, 441 (omgevingsvergunning eerste fase akkerbouwbedrijf en vleeskuikenhouderij Hazerswoude-Dorp); en ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2144, *JM* 2016, 130, r.o. 13 (bestemmingsplan Torensteepolder 2015). Zie ook ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2144, *JM* 2016, 130, waarin de Afdeling overweegt dat er geen rechtsregel is op grond waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt vanwege de ligging van het plangebied in een Nationaal Landschap.
- 49 ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2483, r.o. 4.7, *AB* 2012, 383 en *M en R* 2013, 75 (projectplan steenbekleding dijkvak Oostelijke Sloehavendam/Kaloot).
- 50 Jurisprudentie waaruit blijkt dat compenserende maatregelen wel mochten worden betrokken, is ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:744, r.o. 10.3, *JM* 2015, 85 (bestemmingsplan Stationsgebied Driebergen-Zeist) en ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3038, r.o. 6.2 (vrijstelling en bouwvergunning windturbines, gemeente Buren). Uit de ABRvS-uitspraak van 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3546, r.o. 4.4, *JM* 2014, 154 en *M en R* 2015, 22 (vergunningaanvraag uitbreiding van ontgroning Gasselternveld) kan worden afgeleid dat compenserende maatregelen niet bij de m.e.r.-beoordeling hadden mogen worden betrokken.

In een eerder artikel<sup>51</sup> hebben wij ons nog op het standpunt gesteld dat een plan waarvoor een passende beoordeling moet worden verricht (omdat er mogelijk significante negatieve effecten voor het Natura 2000-gebied kunnen zijn), impliceert dat er ook aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Dit brengt mee dat je niet kunt volstaan met een plan-m.e.r.-beoordeling. Bij nader inzien menen wij dat een andere benadering ook verdedigbaar is. Zo volgt uit menige passende beoordeling dat bijvoorbeeld door mitigatie of saldering uiteindelijk de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast en dat vervolgens tot de conclusie kan worden genomen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft. Anders dan in de voorvoets voor een Natura 2000-gebied mogen in een m.e.r.-beoordeling mitigerende en naar onze verwachting ook salderingsmaatregelen worden betrokken. Kortom, wel een passende beoordeling voor een omgevingsplanherziening, maar geen plan-MER.

Artikel 3 lid 2 (met de zinsnede ‘Onverminderd lid 3’) en lid 3 SMB-richtlijn laat ons inziens ook de ruimte dat voor een plan waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, onder omstandigheden geen plan-MER wordt gemaakt. Steun hiervoor kan worden gevonden in de eerder genoemde conclusie van advocaat-generaal Kokott. Door het Italiaans tribunaal is ook de vraag aan het Hof van Justitie voorgelegd of – samengevat – een plan of programma waarvoor een passende beoordeling ingevolge de Habitatrichtlijn verplicht is, op grond van artikel 3 lid 2 en lid 3 SMB-richtlijn vrijgesteld kan zijn van de uitvoering van een complete strategische milieubeoordeling (= plan-m.e.r.). De advocaat-generaal acht dit mogelijk. Zij wijst er daartoe op dat er situaties kunnen zijn

‘waarin resterende redelijke twijfels aan de onschadelijkheid van een maatregel heel eenvoudig kunnen worden weggenomen door een beperkte beoordeling overeenkomst artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, waardoor na deze specifieke beoordeling geen twijfel meer bestaat die een milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn noodzakelijk zou maken. In dit geval is het gerechtvaardigd af te zien van een complete milieubeoordeling volgens de SMB-richtlijn.’<sup>52</sup>

De uitkomst ‘wel een passende beoordeling, geen plan-MER’ zou ons inziens aansluiten bij een van de doelstellingen van de Omgevingswetgever, te weten vermindering van onderzoekslasten. Op grond van het huidige artikel 7.2a Wm moet voor ieder plan waarvoor een passende beoordeling is vereist per definitie ook een plan-m.e.r. worden doorlopen.<sup>53</sup> Dit wordt in de praktijk als uitermate bezwarend ervaren, bij-

51 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* 2013/2.

52 Conclusie advocaat-generaal J. Kokott van 8 september 2016, punt 49.

53 Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1362, r.o. 4.10, *BR* 2016, 63 (bestemmingsplan Buitengebied, partiële herziening vestiging agrarisch bedrijf Kremersveenweg) en ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1745, *Men R* 2016, 115, r.o. 14.4 en 14.5 (bestemmingsplan Buitengebied 2014 gemeente Bladel).

voorbeeld voor de vele postzegelbestemmingsplannen die voorzien in de uitbreiding van een veehouderij in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Voor deze projecten geldt in de regel dat (locatie)alternatieven redelijkerwijs niet aan de orde zijn en dat deze in het kader van een plan-MER ook niet behoeven te worden onderzocht.<sup>54</sup> De vaak gestelde vraag in de praktijk is dan ook wat een MER in die gevallen, behalve een verzwaring van de onderzoekslast en een kostenverhogende factor met name ook vanwege de verplichte inschakeling van de Commissie m.e.r., toevoegt aan de besluitvorming.

### 3.5 Plan-m.e.r.(-beoordeling) in verband met kaderstelling voor andere projecten

Ingevolge artikel 16.36 lid 4 Omgevingswet is ook een plan-m.e.r. nodig voor een plan of programma dat een kader vormt voor andere projecten dan de bij AMvB aangewezen project-m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Het projectbegrip uit de SMB-richtlijn is gelijk aan het in artikel 1 lid 2 in de M.e.r.-richtlijn gedefinieerde projectbegrip.

De regering heeft beoogd de definitie van ‘project’ in de Omgevingswetregelgeving aan te laten sluiten op de M.e.r.-richtlijn. Weliswaar is de definitie uit de M.e.r.-richtlijn op onderdelen aangepast om het beter te laten sporen met het overige begrippenkader in de Omgevingswet, maar daarbij zijn door de regering geen inhoudelijke afwijkingen beoogd.<sup>55</sup> De vraag is of dat regeringsdoel ook wordt bereikt.

Het projectbegrip is in de M.e.r.-richtlijn gedefinieerd als ‘de uitvoering van bouwwerken of de totstandkoming van andere installaties of werken en andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten’. Over dit projectbegrip heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld en de verlenging van een bestaande exploitatievergunning voor een plaats voor het begraven van afvalstoffen, zonder dat sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet onder dit projectbegrip worden begrepen.<sup>56</sup> In dezelfde zin heeft de Afdeling geoordeeld dat de wijziging van het gebruik van een bestaand spoor, waarbij geen sprake is van het aanleggen van een spoor, geen project is in de

54 Het niet onderzoeken van locatiealternatieven is bij dergelijke projecten ook door de Afdeling geaccordeerd. Zie bijvoorbeeld Vzv. ABRvS 30 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1907, r.o. 5.3 (bestemmingsplan gemeente Brummen) en ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083, r.o. 16.2, *M en R* 2013, 97 (bestemmingsplan Buitengebied 1997, herziening [locatie] Markelo).

55 Memorie van toelichting, p. 59 en p. 625.

56 HvJ EU 17 maart 2011, C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, punten 20 tot en met 24 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en HvJ EU 19 april 2012, C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225, punt 31 (Pro-Braine ASBL).

zin van de M.e.r.-richtlijn.<sup>57</sup> Voor het projectbegrip in de Natuurbeschermingswet 1998 heeft de Afdeling ook aansluiting gezocht bij het m.e.r.-richtlijnprojectbegrip.<sup>58</sup> De jurisprudentie hierover is gelijk aan die in het m.e.r.-spoor.<sup>59</sup>

Het projectbegrip in de Omgevingswet is gedefinieerd als ‘a. de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken; b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen’. Wat onder ‘activiteiten in de fysieke leefomgeving’<sup>60</sup> moet worden begrepen, is niet in de Omgevingswet gedefinieerd. In de memorie van toelichting is wel toegelicht wat hieronder moet worden begrepen; het gaat zowel om activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving als activiteiten die deze fysieke leefomgeving wijzigen.<sup>61</sup> Ook uit het Besluit activiteiten leefomgeving dat in het bijzonder de rijksregels bevat voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, kan worden afgeleid wat hieronder kan worden verstaan. Ons inziens staat vast dat ook activiteiten die niet de materiële toestand van de plaats veranderen, onder dit begrip worden begrepen.

Wij menen dat de kans groot is dat de Afdeling het Omgevingswetprojectbegrip gelet op de tekstuele definitie ervan niet zal uitleggen conform het m.e.r.-projectbegrip. De ruimere invulling van het Omgevingswetprojectbegrip heeft ons inziens tot gevolg dat voor een omgevingsplan vrijwel steeds (ten minste) een plan-m.e.r.-beoordeling moet worden verricht.

57 ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9553, r.o. 2.4.2, *JM* 2012, 114, *JM* 2012, 119, *M en R* 2012, 149 (Site Chemelot).

58 ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, r.o. 2.5.3, *JM* 2010, 63, *M en R* 2010, 41, *BR* 2010, 96 (Nbw-vergunning vleesvarkensbedrijf Noord-Brabant).

59 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7293, r.o. 5, *M en R* 2013, 76, *BR* 2013, 83 en *TBR* 2013, 57 (Nbw-vergunning gemotoriseerde strandexcursies Noordzeestrand Terschelling), waarin de Afdeling overwoog dat het uitvoeren van strandexcursies met een strandbus op het Noordzeestrand van Terschelling geen project maar het verrichten van een andere handeling behelst. Er is geen sprake van een fysieke ingreep in natuur of landschap. Zie verder ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9049, r.o. 8.3, *BR* 2013, 94, *NJB* 2013, 1695, *M en R* 2013, 112 (Nbw-vergunning agrarisch bedrijf Winterswijk-Meddo), waarin de Afdeling overweegt dat bij het enkel wijzigen van een veebestand in bestaande stallen geen fysieke ingreep in natuurlijk milieu of landschap plaatsvindt. Zie ook ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380, r.o. 3.3 en 3.5, *JM* 2014, 157, *M en R* 2014, 158, *AB* 2015, 70 (Nbw-vergunning militaire vliegactiviteiten met helikopters), waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat met laagvliegen met militaire helikopters boven en nabij Natura 2000-gebieden geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of landschap plaatsvindt.

60 Ook de ‘fysieke leefomgeving’ is niet gedefinieerd. Wel is in artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet aangegeven wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat. Het gaat daarbij dus niet om een limitatieve lijst.

61 Memorie van toelichting, p. 61-63.

## 4 Inhoud en reikwijdte MER voor het omgevingsplan

### 4.1 Inhoud project-MER voor het omgevingsplan

In artikel 16.52 lid 1 Omgevingswet is bepaald dat bij AMvB regels worden gesteld over de inhoud van het project-MER. Dat zal gebeuren in het gereserveerde artikel 9.13 Omgevingsbesluit. Dit artikel zal worden vormgegeven door het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De reden daarvoor is het in procedure zijnde wetsvoorstel inzake de implementatie van de op 16 mei 2014 vastgestelde herziene m.e.r.-richtlijn.<sup>62</sup> Dit wetsvoorstel bevat ook een wijziging van artikel 7.23 Wm. Dit artikel bevat in de huidige m.e.r.-regeling de inhoudelijke aan een project-MER te stellen eisen. De voorgestelde wijzigingen zijn echter marginaal en vooral verduidelijkend van aard. Wij verwachten dat de huidige aan een project-MER te stellen eisen ook zullen worden gesteld in artikel 9.13 Omgevingsbesluit. Wel bevat artikel 16.52 lid 3 Omgevingswet een afwijkende bepaling. Er behoeven kort gezegd geen locatiealternatieven in het project-MER te worden beschreven, indien er voorafgaand aan de totstandkoming van dat MER een plan-MER is opgesteld voor een plan waarvan het project deel uitmaakt. Blijkens de redactie is het daarbij niet relevant of er in het plan-MER ook al locatiealternatieven aan de orde zijn geweest, hetgeen niet per definitie het geval is.<sup>63</sup> Artikel 16.52 lid 3 Omgevingswet lijkt te zijn ingegeven door de jurisprudentie waarin ook nu al wordt geaccordeerd dat wanneer in een eerder opgesteld MER diverse alternatieve locaties zijn afgewogen, daar in een nieuw MER bij mag worden aangesloten. In zo'n geval behoeven er niet opnieuw locatiealternatieven te worden onderzocht.<sup>64</sup> Ons inziens had ook in artikel 16.52 lid 3 Omgevingswet tot uitdrukking moeten worden gebracht dat er alleen dan op voorhand geen locatiealternatieven in het MER behoeven te worden beschreven als het alternatievenonderzoek al daadwerkelijk in het eerdere plan-MER heeft plaatsgevonden.

### 4.2 Inhoud plan-MER voor het omgevingsplan

In artikel 9.3 Omgevingsbesluit is bepaald welke informatie een plan-MER in ieder geval moet bevatten. Het betreft onder meer een beschrijving van de inhoud van het plan of programma en de redelijke alternatieven, een beschrijving van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma, de mitigerende of compenserende maatregelen en de beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen. Op basis van de huidige jurisprudentie geldt dat een plan-MER

62 Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEU* 2014, L 124 (implementatie herziening Mer-richtlijn), *Kamerstukken II* 2015/16, 34 287, nrs. 1-3. Zie voor het gewijzigd voorstel van wet *Kamerstukken I* 2015/16, 34 287, nr. A.

63 Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083, r.o. 16.2, *M en R* 2013, 97 (bestemmingsplan Buitengebied 1997, herziening [locatie] Markelo).

64 Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1278, r.o. 3.4 en 3.4.1 (provinciaal inpassingsplan Verbindingsweg Houten-A12).

voor een kaderstellend plan alleen betrekking hoeft te hebben op de planonderdelen waarvoor een plan-m.e.r.-plicht bestaat. Wij hebben geen aanwijzing in de voorziene m.e.r.-regeling gevonden dat dit straks anders zal zijn.

Als de wens bestaat om voor een globaal omgevingsplan met een grote diversiteit aan mogelijk te realiseren projecten, geen plan-m.e.r. te verrichten in verband met de mogelijke kaderstellendheid voor (besluiten voor) projecten, dan kan ervoor worden geopteerd om in de regels van het omgevingsplan op te nemen dat de m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten zoals opgenomen in kolom 1 van bijlage V niet zijn toegestaan. Een dergelijke regeling in een bestemmingsplan is door de Afdeling aanvaard, zij het dat een dynamische verwijzing niet is toegestaan.<sup>65</sup> Naar onze verwachting zal zo'n regeling ook onder vigeur van de Omgevingswet mogelijk zijn. Evenwel zal de plan-m.e.r.-plicht nooit helemaal met zekerheid kunnen worden voorkomen, aangezien in de vorige paragraaf is geconcludeerd dat er vanwege artikel 16.36 lid 4 Omgevingswet in de regel een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht geldt met als mogelijke uitkomst (al zal daarvan naar verwachting niet snel sprake zijn) dat er een plan-MER moet worden gemaakt.

#### 4.3 Globaliteit MER voor het omgevingsplan

Een belangrijke vraag is hoe globaal het MER (zowel een plan-MER als een project-MER) voor een omgevingsplan mag zijn. Deze vraag is relevant gelet op de wens van de wetgever om met de Omgevingswet de onderzoekslasten terug te dringen.<sup>66</sup> In de nota van toelichting stelt de regering zich op het standpunt dat voor het MER bij globale omgevingsplannen kan worden volstaan met een globaler onderzoek naar de milieueffecten. Dit wordt beargumenteerd door erop te wijzen dat er voor de realisatie van de activiteiten meestal nog een nader afwegingsmoment zal zijn waar de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu worden beoordeeld en het omgevingsplan kaderstellend zal zijn voor de m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten. Verder wordt als argument aangevoerd dat het detailniveau van het MER dient te worden afgestemd op de mate van gedetailleerdheid van het omgevingsplan en de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt. Dit brengt volgens de regering mee dat in het kader van het plan-MER bijvoorbeeld geen gedetailleerd onderzoek hoeft plaats te vinden naar de milieueffecten van alle denkbare uitwerkingen die het plan mogelijk maakt.<sup>67</sup>

65 ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1814, r.o. 5.31, *JM* 2016, 114 (bestemmingsplan Lage Weide).

66 Zo wordt door de regering ter illustratie van de ongewenste balans tussen zekerheid en dynamiek gewezen op de zesduizend pagina's tellende milieueffectrapportage voor de Tweede Maasvlakte (memorie van toelichting, p. 16). Overigens erkent de regering in de nota naar aanleiding van het verslag, p. 222, dat gelet op de omvang van dit project en de effecten op zee, de haven en het achterland, de omvang van het MER voor zo'n project omvangrijk zal blijven.

67 Nota van toelichting algemeen, p. 39. Ook S. van Velsen is deze opvatting toegevoegd. Verwezen zij naar haar artikel 'Het bestemmingsplan onderzocht, Festival



Wat ten dele door de wetgever en de regering in het midden wordt gelaten, is welk beeld hun voor ogen staat bij een globaler MER. Wat is een globaal MER? Ons inziens zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan minder milieuthema's, een kwalitatieve beschrijving van milieueffecten, minder alternatieven/uitvoeringsvarianten, *scoping* en minder *worst-case*. De hierbij te stellen vragen zijn of dit de regering/de Omgevingswetgever ook voor ogen staat, of dit (juridisch) houdbaar is en ook of dit in de huidige situatie niet al mogelijk is. Wij doen dienaangaande een eerste verkenning.

Minder milieuthema's liggen niet in de rede, enerzijds gelet op de brede scope van de Omgevingswet en anderzijds gelet op de eisen die artikel 9.3 Omgevingsbesluit aan de inhoud van een plan-MER stelt en artikel 9.13 Omgevingsbesluit straks aan de inhoud van een project-MER zal stellen. Ook de wetgever is niet van mening dat de te onderzoeken milieuthema's in een MER zouden moeten worden ingeperkt. Integendeel, in reactie op Kamervragen over het betrekken van een gezondheidsscan en drinkwatereffecten in een MER, geeft de regering aan dat het doel van de m.e.r. is om ten behoeve van de besluitvorming de informatie over het milieu, in de brede zin van het woord, in beeld te brengen. Gezondheid en effecten op drinkwater vallen onder het brede begrip milieu en worden, indien relevant voor het project of plan, meegenomen in de m.e.r.<sup>68</sup> Kortom, een globaler MER kan niet worden bewerkstelligd door het buiten beschouwing laten van op zich relevante milieuthema's.

Alhoewel de huidige en toekomstige m.e.r.-regelgeving aan het bevoegd gezag ruimte laat om zelf te bepalen welke beoordelingsmethode wordt gehanteerd voor de beschrijving van milieueffecten,<sup>69</sup> en of deze effecten kwalitatief of kwantitatief in beeld worden gebracht,<sup>70</sup> zal een louter kwalitatieve beschrijving van de milieueffecten in een MER geen begaanbaar pad zijn. Ons inziens staan artikel 9.3

---

van onderzoeksrapporten ter voorbereiding van het bestemmingsplan en wat de Omgevingswet hieraan doet', *Men R* 2016, 72. Zo meent zij onder meer dat het detailniveau van het onderzoek mag worden afgestemd op het detailniveau van het plan, waardoor een gefaseerde besluitvorming (bijvoorbeeld eerst een structuurvisie, dan een bestemmingsplan en dan een omgevingsvergunning onder voorwaarden) helpt om onderzoek ten aanzien van het bestemmingsplan behapbaar te houden.

68 Nota naar aanleiding van het verslag, p. 214.

69 Zo accepteerde de Afdeling dat een trillingsonderzoek in een project-MER voor een tracébesluit voor aanpassingen aan spoorinfrastructuur en een treinstation zich beperkte tot onderzoek naar het aantal gehinderden en dat een specifiek onderzoek naar de trillingssterkte en -intensiteit in het MER ontbrak. De Afdeling kon zich vinden in de motivering van de Staatssecretaris voor deze onderzoekswijze, inhoudende dat er nog geen algemeen aanvaard toetsingskader bestaat waarmee de ernst van de trillinghinder kan worden beoordeeld. Ook achtte de Afdeling het van belang dat de Commissie m.e.r. in haar toetsingsadvies op dit punt geen tekortkomingen in het MER heeft geconstateerd. Zie ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:342, r.o. 8.2 (tracébesluit DoorStroomStation Utrecht).

70 Sommige milieueffecten lenen zich ook niet tot minder goed voor kwantitatieve benadering, zoals de aantasting van landschappelijke waarden.

Omgevingsbesluit en het te verwachten artikel 9.13 Omgevingsbesluit daaraan in de weg. Ook de Afdelingsjurisprudentie lijkt zich te verzetten tegen een kwalitatieve beschrijving van milieueffecten daar waar beoordelingsmethoden voorhanden zijn om effecten kwantitatief in beeld te brengen en deze effecten relevant kunnen zijn voor de inhoud van het te nemen besluit/plan. Zo kon de Afdeling zich niet vinden in een louter kwalitatieve beschrijving van de gevolgen van stikstofdepositie en het achterwege laten van stikstofdepositieberekeningen in een plan-MER voor een veehouderij<sup>71</sup> en in het louter globaal en hoofdzakelijk kwalitatief beschrijven van de huidige toestand van het milieu in een plan-MER (welk MER hoofdstuk 4 van de plantoelichting en twee rapporten op het gebied van externe veiligheid en soortenbescherming behelsde) voor een bedrijventerrein.<sup>72</sup>

Door de regering wordt gesuggereerd dat in geval van een globaal plan in het plan-MER alle denkbare uitwerkingen van dat plan moeten worden beschreven. De praktijk wijst uit dat zulks niet het geval is. Ook de jurisprudentie van de Afdeling bevat daartoe geen aanknopingspunten. Wat anders is dat in de effectbeschrijving in een MER dient te worden uitgegaan van de maximale gebruiksmogelijkheden. Daarop komen wij dadelijk terug.

Dat het detailniveau van het plan-MER mag worden afgestemd op de mate van gedetailleerdheid van het plan, de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt en als het plan deel uitmaakt van de rangorde van plannen, in het bijzonder op de plaats die het plan inneemt in die rangorde, is neergelegd in artikel 16.37 Omgevingswet. Een vergelijkbare bepaling is thans opgenomen in artikel 7.7 lid 3 Wm. Beide bepalingen zijn terug te voeren op artikel 5 lid 2 SMB-richtlijn. Oftewel, deze vorm van ‘scoping’ is niet nieuw. Door de Afdeling is een soortgelijke scoping ook geaccepteerd in geval van gefaseerde planvorming waarin de activiteit mogelijk zal worden gemaakt door meerdere bestemmingsplannen en waarvoor – vanwege het samenhang- en voorzienbaarheids criterium – bij het eerste ruimtelijke besluit een project-MER moet worden gemaakt dat ziet op de gehele activiteit. Gewezen zij op de jurisprudentie over het woningbouwproject De Zuidlanden (6500 woningen over meer dan 30 jaar). De Afdeling oordeelde dat het voor de periode na de komende tien jaar onvermijdelijk is dat wordt volstaan met een afnemend detailleringniveau in het project-MER.<sup>73</sup> In lijn daarmee is het oordeel van de Afdeling over de besluitvorming over het project Meerstad. Volgens de Afdeling is het onvermijdelijk dat de onderdelen van dit project die in een later bestemmingsplan worden bestemd en waarvan uitsluitend de hoofdlijnen bekend zijn (op basis van het Masterplan), op een lager

71 ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:790, r.o. 7.3 (bestemmingsplan Buitengebied, administratieve correctie Veenweg 20).

72 ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654, r.o. 8.3.2, *JM* 2015, 25 (bestemmingsplan Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, eerste partiële herziening).

73 ABRvS 21 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2995, r.o. 2.6.3, *JM* 2005, 103, *BR* 2006, 91 (De Zuidlanden).

detailniveau in het MER worden beschreven.<sup>74</sup> Wij gaan nader op scoping in bij de bespreking van het volgende thema ‘minder *worst-case*’.

Wat in de m.e.r.-praktijk bij bestemmingsplannen als meest problematisch wordt ervaren door initiatiefnemers en bestuurders, is dat in een plan-MER<sup>75</sup> en in een project-MER<sup>76</sup> steevast uit moet worden gegaan van de (representatieve invulling van de) maximale planologische mogelijkheden. Aldus moeten de milieueffecten en de eventueel in aanmerking komende mitigerende en compenserende maatregelen worden beschreven uitgaande van een worst-casesituatie. Dat is de voornaamste reden dat flexibele en/of omvangrijke bestemmingsplannen, zoals bijvoorbeeld voor de Tweede Maasvlakte, leiden tot (veel) omvangrijkere MER'en dan door de uitvoeringspraktijk wenselijk worden geacht. Dergelijke MER'en geven naar het oordeel van bestuurders en/of initiatiefnemers vaak een veel te negatief beeld van een project of plan, omdat de op basis van de maximale planologische mogelijkheden geschetste mogelijk optredende negatieve milieueffecten volgens hen ver van de werkelijkheid afstaan. Datzelfde geldt voor de in het MER te beschrijven mitigerende en compenserende maatregelen die moeten zijn afgestemd op de worst-casesituatie.

Als de Omgevingswetgever en de regering met een globaler MER beogen aan te geven dat bij het opstellen van een MER niet langer uit hoeft te worden gegaan van de maximale gebruiksmogelijkheden van een omgevingsplan, dan zal dit tegemoet komen aan een in de praktijk levende wens. Biedt de Omgevingswet daartoe een juridische grondslag?

Wij verwachten niet dat de bestuursrechter een andere lijn gaat kiezen voor project-m.e.r.-plichtige omgevingsplannen, nu in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit geen wettelijke bepaling is opgenomen op grond waarvan voor een MER (of ook voor een milieuonderzoek) niet langer van de worst-casebenadering moet worden uitgegaan. Een dergelijke bepaling is ook niet zonder meer toelaatbaar.

74 ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8833, r.o. 2.10.3, *JM* 2010, 96, *JBO* 2010, 22 (bestemmingsplan Meerstad-Midden).

75 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3191, r.o. 34.5 (Buitengebied Berkelland 2012), waarin de Afdeling als volgt overweegt: ‘Bij de beoordeling van de mogelijke milieueffecten in een plan-MER dient te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2012, zaak nr. 201102668/1/R2 (LOG Azewijn) en de uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2013, zaak nr. 201208004/1/R2 (LOG Beemte-Vaassen)). Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 oktober 2011, in zaak nr. 200906702/1/R3) dient de raad de aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan bij het vaststellen te bezien, mede in relatie tot de op het moment van vaststelling geldende regelgeving.’

76 Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, r.o. 2.14 en 2.16, *AB* 2012, 100, *JM* 2012, 48, *M en R* 2012, 110 (bestemmingsplan Ellerveld). Ook bij een besluit-m.e.r.-beoordeling dient uit te worden gegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1944, r.o. 19.6 (bestemmingsplan Zwartemeer, Sportlandgoed).

Daarbij denken wij niet alleen aan de uit de beginselen van behoorlijk bestuur voortvloeiende eisen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, maar ook aan de M.e.r.-richtlijn. Als het omgevingsplan het project-m.e.r.-plichtige besluit is, dan heeft dat plan te gelden als de (deel)vergunning in de zin van de M.e.r.-richtlijn. De M.e.r.-richtlijn lijkt geen mogelijkheid te bieden om bij het beschrijven van de milieueffecten niet uit te gaan van hetgeen de vergunning allemaal mogelijk maakt.

Ook voor plan-m.e.r.-plichtige omgevingsplannen is het maar zeer de vraag in hoeverre het worst-case-uitgangspunt mag worden verlaten. Ook hier ontbreekt een wettelijke bepaling in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit die dat toestaat. Die bepaling is ons inziens niet de eerder genoemde scopingbepaling van artikel 16.37 Omgevingswet.<sup>77</sup> Vaststaat immers dat dat het omgevingsplan in een eventuele rangorde van plannen (zoals structuurvisies – omgevingsverordening – omgevingsplan) de laatste is in de rij en in veel gevallen – anders dan de daaraan voorafgegane plannen – een daadwerkelijk juridisch bindend kader en juridisch bindende regels en randvoorwaarden zal bevatten voor de project-m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten en projecten. Dat pleit er juist voor dat in het plan-MER voor een omgevingsplan wel wordt uitgegaan van de op de maximale gebruiksmogelijkheden gebaseerde worst case-uitgangspunten. Blijft over dat bij het bepalen van het detailniveau van het plan-MER ook mag worden gelet op ‘de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma zich bevindt’. Wellicht kan in deze bepaling (inderdaad) een grondslag worden gevonden om niet uit te gaan van een worst case-scenario maar van een meer realistisch scenario. Voorwaarden lijken daarbij in ieder geval te zijn dat de plan-m.e.r.-plicht is ingegeven door de kaderstellende functie én er nog een project-m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit<sup>78</sup> én het omgevingsplan geen rechtstreekse ‘uitvoeringstitel’ bevat voor de realisatie van (een deel van het) m.e.r.- (beoordelings)plichtige project.<sup>79</sup> Alsdan is immers verzekerd dat alle relevante milieueffecten van het daadwerkelijk te realiseren project in m.e.r.-verband aan de orde komen en deze milieueffecten niet zullen worden onderschat.

Uit de enige ons bekende uitspraak over de huidige scopingbepaling, artikel 7.7 lid 3 Wm,<sup>80</sup> volgt dat deze bepaling onverlet laat dat een plan-MER moet voldoen aan de (inhoudseisen) die onder meer artikel 7.7 lid 1 Wm (straks artikel 9.3 Omgevingsbesluit) daaraan stelt. Dat betekende in die zaak onder meer dat het niet genoeg was om het milieukundig onderzoek te beperken tot een plantoelichtingshoofdstuk, een groepsrisicoberekening en onderzoek naar twee diersoorten.

77 Deze bepaling is door de regering in de nota van toelichting naar voren geschoven om een globaler MER (en mogelijk ook het verlaten van een worst-casebenadering?) te verantwoorden.

78 Dan wel dat er nog een project-m.e.r.- (beoordelings)plicht bestaat voor een andere uitvoeringsvergunning dan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

79 Zie hierover ook het door ons gestelde in paragraaf 2.4 van deze bijdrage.

80 ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4654, r.o. 8.3, *JM* 2015, 25 (bestemmingsplan Bedrijventerrein Hoefweg-Zuid, 1e partiële herziening).

De uitspraak bevat geen indicatie dat artikel 7.7 lid 3 Wm kan afdoen aan de hoofdregel dat bij het beschrijven van de milieueffecten moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden.

## **5 Afsluitend**

De voorziene m.e.r.-regeling biedt een aantal kansen om de door de Omgevingswetgever vermaledijde onderzoekslasten terug te dringen. Zo verwachten wij dat de plan-m.e.r.-beoordeling een vlucht gaat nemen en ertoe zal leiden dat voor veel herzieningen van omgevingsplannen niet langer een plan-m.e.r. hoeft te worden doorlopen, ook voor herzieningen van omgevingsplannen waarvoor een passende beoordeling op grond van artikel 2.8 Wet natuurbescherming moet worden gemaakt.

Anderzijds verwachten wij niet dat de onderzoekslasten navenant zullen afnemen. Zo zullen naar onze verwachting nagenoeg alle (herzieningen van) omgevingsplannen in ieder geval plan-m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Ook menen wij dat – de bedoeling van de regering ten spijt – de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zelf te weinig harde aanknopingspunten bieden dat de worst-casebenadering in een MER voor een omgevingsplan als regel mag worden verlaten. De onderzoekslasten die met die benadering samenhangen, zijn ons inziens niet zomaar van het toneel verdwenen. Het zou de praktijk ons inziens straks helpen als de richtinggevende beleidsmatige taal in alle toelichtingen wordt omgevormd in een wettelijke bepaling waaruit duidelijk volgt wat een globaal m.e.r.-onderzoek precies mag inhouden. Bij het vormgeven van die bepaling zal vanzelfsprekend terdege rekening moeten worden gehouden met de uit de Europese richtlijnen voortvloeiende eisen.