



rapport

Drempel milieueffectrapportage

Gemeentelijke plannen en programma's



Inhoud

Inleiding	5
Wettelijk kader	6
Plan-mer-plichtige plannen en programma's	7
Plan-mer-beoordelingsplichtige plannen en programma's	11
Samengevat	15

Inleiding

Dit rapport gaat over de milieueffectrapportage onder de Omgevingswet (hierna: de Ow), en dan specifiek over de zogenaemde drempel voor een milieueffectrapportage.

Een milieueffectrapportage (hierna: mer) is een rapportage, of te wel een onderzoeksproces, waarmee de milieugevolgen van een activiteit die mogelijk wordt gemaakt in een plan, een programma of via een (omgevings)vergunning, in beeld worden gebracht voordat een besluit wordt genomen over dat plan/programma of over de vergunning. Deze rapportage verzekert dat de milieugevolgen, waaronder gevolgen voor natuur en water en bijvoorbeeld gezondheid en cultureel erfgoed,¹ voldoende worden betrokken bij het nemen van het besluit. De resultaten van het onderzoek in de mer, de verwachte milieugevolgen, worden beschreven in een milieueffectrapport (hierna: MER); het "fysieke stuk".

Voor sommige activiteiten is het verplicht een mer uit te voeren. In die gevallen dat een mer niet verplicht is, moet het bevoegd gezag zelf beoordelen of een mer moet worden uitgevoerd en een MER moet worden opgesteld. Deze beoordeling wordt de mer-beoordeling genoemd.

De mer voor een project wordt aangeduid als een project-mer; die voor een plan of programma als een plan-mer.

In dit document wordt alleen besproken wat onder de nieuwe wet- en regelgeving de drempel is om een plan-mer of plan-mer-beoordeling te moeten maken en hoe de gemeenteraad kan motiveren hoe in een specifiek geval beslist is over die drempel. Daarbij wordt gefocust op gemeentelijke plannen en programma's.

¹ "Het milieu" is een heel ruim begrip, waaronder meer valt dan de klassieke invulling van milieu onder de Wet milieubeheer. De mer zal daarom waarschijnlijk beter passen in de Ow en daarbij behorende regelgeving, omdat daarin "de fysieke leefomgeving" het basisbegrip is en voor alle plannen en programma's het uitgangspunt. Dit hele ruimte begrip omvat ook het begrip "het milieu". Van een groot verschil tussen te toetsen en af te wegen onderwerpen bij een plan of programma en bij een mer zal dus waarschijnlijk geen of veel minder sprake zijn.

Wettelijk kader

Afdeling 16.4 van de Ow² gaat over de mer. Uit deze afdeling blijkt dat³ de gemeentelijke instrumenten omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en voorkeursbeslissing vallen onder de in deze afdeling opgenomen regels. Zij zijn dus aangemerkt als plannen of programma's waarvoor, afhankelijk natuurlijk van de activiteiten die er in voorzien zijn, mogelijk een mer moet worden uitgevoerd. In de wet is daarover het volgende bepaald.

De plannen of programma's waarvoor verplicht een plan-mer móet worden uitgevoerd, zijn vermeld in het eerste en het tweede lid, van artikel 16.36 van de Ow.⁴ Het gaat dan om:

- 1) een plan of programma dat een kader vormt voor te nemen besluiten over projecten⁵ als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Ow; of
- 2) een plan of programma waarvoor bij de voorbereiding daarvan, op grond van artikel 2.8 van de Wet Natuurbescherming,⁶ een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Dit zijn de plannen of programma's waarvan al op voorhand is aangenomen dat deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Zie voor een verdere bespreking van de plan-mer-plichtige plannen en programma's de gelijknamige alinea hieronder.

De plannen of programma's waarvoor eerst een plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd, zijn vermeld in het derde en vierde lid, van artikel 16.36 van de Ow. Het gaat dan om:

- 3) een plan of programma als hierboven onder 1) en 2) genoemd, dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau óf voor kleine wijzigingen van een dergelijk plan of programma; of
- 4) een plan of programma dat een kader vormt voor andere projecten dan de projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Ow.

Dit zijn de plannen of programma's waarvan niet op voorhand is aangenomen dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Omdat de kans op aanzienlijke milieueffecten ook niet kan worden uitgesloten, moet er een plan-mer-beoordeling plaatsvinden. Als in de plan-mer-beoordeling wordt geconcludeerd dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet er alsnog een plan-mer worden uitgevoerd.

Zie voor een verdere bespreking van de plan-mer-beoordelingsplichtige plannen en programma's de gelijknamige alinea hieronder.

2 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf

3 Zie artikel 16.34 van de Ow. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf

4 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf

5 Voor deze projecten wordt in artikel 16.43 doorverwezen naar de amvb (Omgevingsbesluit, https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit). Daar is een regeling opgenomen in artikel 9.1 e.v.; een lijst van de projecten is opgenomen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Voor deze projecten moet i.i.g. het traject worden ingezet.

6 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2017-03-01#Hoofdstuk2>

Plan-mer-plichtige plannen en programma's

De plan-mer-plichtige plannen en programma's zijn die plannen of programma's waarvan al op voorhand wordt aangenomen dat deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Die aanname is niet door de wetgever zelf gemaakt bij het opstellen van de Ow en het Omgevingsbesluit, maar die is gebaseerd op andere regelgeving. Zo zijn in Europese milieuregelgeving, waaronder de Smb-richtlijn,⁷ projecten genoemd die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben; plannen of programma's die die projecten mogelijk maken, houden diezelfde kans in. Dit zijn de plannen of programma's die zijn bedoeld in het eerste lid.

Ook zijn in Europese natuurregelgeving projecten en plannen omschreven die significante effecten kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden (ook deel van het milieu). Voor dat soort plannen moet een zogenoemde passende beoordeling worden gemaakt. Dit zijn de plannen die bedoeld zijn in het tweede lid.

Het eerste lid; regeling

Om te bepalen of een plan of programma valt onder het **eerste lid**, zoals bij het wettelijk kader weergegeven, moet het volgende worden gezien.

a) *Is er sprake van een plan of programma?*

Voor de gemeentelijke omgevingsvisie, een gemeentelijk programma, het omgevingsplan en een gemeentelijke voorkeursbeslissing, is al in de wet bepaald dat dit plannen en programma's zijn als bedoeld in de wet. Van deze instrumenten wordt in deze factsheet uitgegaan. Voor overige gemeentelijke instrumenten zal wél moeten worden getoetst of dat plannen of programma's als bedoeld in de wet zijn.⁸

b) *Vormt het plan of programma een kader voor te nemen besluiten?*

Daarvan is, net als onder huidige regelgeving, sprake als het plan of programma de ontwikkelingen/projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben niet rechtstreeks mogelijk maakt, maar er nog een ander besluit (lees: een vergunning) nodig is om het te kunnen verwezenlijken. Te denken is aan een omgevingsvergunning voor bouwen of een omgevingsvergunning milieu of natuur. Het plan of programma kadert het te nemen besluit in doordat daarin bijvoorbeeld een omschrijving van het toegestane gebruik is opgenomen of eisen zijn geformuleerd voor bebouwing.

Als het plan of programma een ontwikkeling/project mogelijk maakt zonder dat er nog een ander besluit/vergunning nodig is, valt dit plan of programma niet onder de regels voor een plan-mer maar kan⁹ het onder die voor een project-mer vallen.

c) *Gaan de te nemen besluiten over projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Ow?*

Om erachter te komen of sprake is van een project waarvoor een mer(-beoordeling) moet worden uitgevoerd, moet een aantal stappen in de wet- en regelgeving worden doorlopen.

Zo zijn de projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, niet direct genoemd in artikel 16.43, eerste lid. In dit lid is vermeld dat de aanwijzing van die projecten plaatsvindt in een

7 Officiële benaming van de smb-richtlijn is 'Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'. http://api.commissiomer.nl/docs/cms/wetregelgeving/eur_richtlijnen_voor_plannen_en_programmas.pdf

8 Het instrument delegatiebesluit is volgens de VNG geen plan of programma als bedoeld in de Ow en valt dus niet onder de regels voor de milieueffectrapportage in die wet. Zie hiervoor de bijlage bij de brief "VNG-reactie consultatie AMvB's Omgevingswet" van 11 oktober 2016; met name paragraaf 4.1 op pagina 10 en verder.

9 Alleen als het plan of programma bij een bepaalde project is genoemd in kolom 4 in de lijst in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

amvb; specifiek het, nu slechts nog in ontwerp beschikbare, Omgevingsbesluit.¹⁰ Van deze ontwerp-amvb wordt hieronder uitgegaan.

In de ontwerp-amvb zijn de regels over de mer opgenomen in hoofdstuk 9. In dat hoofdstuk zijn onder meer regels opgenomen over de inhoud van een mer, de inhoud van een plan of programma waarvoor een mer is uitgevoerd én worden projecten aangewezen waarin een (plan-) mer(-beoordeling) moet worden uitgevoerd. Die aanwijzing bestaat uit een verwijzing naar bijlage V bij de amvb; waarin alle aangewezen projecten zijn opgenomen.

Deze bijlage bestaat uit een tabel met vier kolommen. De kolommen 1, 2 en 3 tezamen gelezen, vormen de projecten waarvoor een plan het kader kan vormen. Voorbeelden daarvan zijn de oprichting van een installatie voor intensieve veehouderij, de uitbreiding van een bierbrouwerij of de wijziging van een permanent kampeer- of caravanterrein.

Als een plan of programma een kader vormt voor een besluit over een project dat is genoemd in die bijlage, móet een plan-mer worden uitgevoerd.¹¹ Dat is ook zo als het plan of programma een kader vormt voor een besluit over een project dat in de bijlage als mer-beoordelingsplichtig is aangewezen. Ook daarvoor moet in beginsel een plan-mer worden uitgevoerd. Alleen als sprake is van een plan of programma dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau óf van kleine wijzigingen van een dergelijk plan of programma, als bedoeld in artikel 16.36, derde lid, hoeft er voor de projecten genoemd in de bijlage geen mer maar een mer-beoordeling te worden uitgevoerd; zie daarvoor de volgende paragraaf.

Het eerste lid; basis van de toetsing

Wat het eerst opvalt aan de nieuwe regeling voor de plan-mer-plicht voor plannen of programma's die een kader vormen, is dat er een andere keuze is gemaakt in de basis van de toetsing. Onder de Ow en het Omgevingsbesluit is ervoor gekozen om categoriaal een "in beginsel" plan-mer-plicht op te leggen; voor elk gemeentelijk plan of programma dat een kader vormt voor een project dat op de lijst in bijlage V staat, moet in beginsel een plan-mer worden gemaakt.

De inschatting of sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten is dus niet meer op voorhand door de wetgever ingekleurd door in de tabellen expliciet weer te geven welk plan of programma in welke gevallen plan-mer-plichtig is. Ook zijn in de tabellen geen ondergrenzen meer aangegeven voor projecten, waarmee was voorgeschreven vanaf welke grootte in oppervlakte, omvang van de activiteiten, etc. een project plan-mer-plichtig was.

De beantwoording van de vraag of sprake is van een plan-mer-plicht is daardoor makkelijker geworden; in die zin dat niet langer een, door de daarin opgenomen hoeveelheid complexe informatie, ingewikkeld geworden stappenschema doorlopen hoeft te worden om deze vraag te beantwoorden.

Deze keuze is niet alleen ingegeven doordat het stelsel nogal omslachtig was geworden en omdat deze wijze van toetsing beter past bij de beweging die met deze wet is ingezet (zo veel mogelijk decentraal), maar ook om meer recht te doen aan het doel van de Europese regelgeving; een inhoudelijke beoordeling van de milieueffecten. Of er sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten is veelal niet met een cijfermatige maatstaf aan te geven. Zo kan een klein project door de aard daarvan en de locatie waarop het plaatsvindt, een veel grotere impact op het milieu hebben dan een in omvang groter project elders. Daarbij bestaat bij een cijfermatige maatstaf het risico dat de toets verwordt tot een pure check aan die maatstaf in plaats van een inhoudelijke toetsing van de milieueffecten die zich daadwerkelijk kunnen voordoen.

Voor gemeenten zal het dus een andere toetsing vergen: het zwaarste regime is in beginsel van toepassing op plannen en programma's waarin een aangewezen project mogelijk wordt gemaakt.

¹⁰ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

¹¹ Dat komt omdat in artikel 9.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit is bepaald dat de regels over de mer-beoordeling niet van toepassing zijn op de projecten genoemd in bijlage V behorende bij het Omgevingsbesluit. https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

Deze projecten zijn overigens dezelfde als onder de huidige regelgeving, omdat deze zijn overgenomen uit de Europese richtlijnen. Voor de omstandigheid dat in een plan/programma een kader wordt geboden voor een activiteit die wel als aangewezen project geldt, maar er slechts een kleine ontwikkeling met beperkte gevolgen voor het milieu mogelijk wordt gemaakt, is in het derde lid, gelezen in samenhang met het vijfde lid, van artikel 16.36 een uitzondering op de plan-mer-plicht opgenomen. De zogenoemde plan-mer-beoordeling die de gemeenteraad dan zal moeten maken, wordt onder de gelijknamige paragraaf in deze factsheet beschreven.

Het tweede lid; regeling en toetsing

Om te bepalen of een plan valt onder het **tweede lid**, zoals bij het wettelijk kader weergegeven, zal bekeken moeten worden of voor het plan een passende beoordeling¹² moet worden gemaakt.

Daarvoor moet het volgende worden gezien:

a) *Is er sprake van een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied?*

Hiervoor geldt dezelfde invulling als onder de huidige wetgeving. Een plan dat hieronder kan vallen is bijvoorbeeld het omgevingsplan, maar ook de omgevingsvisie als deze voldoende concrete en definitieve ontwikkelingen bevat. Om deze vraag te beantwoorden hoeft niet het plan in zijn geheel te worden bekeken, maar de activiteiten en ontwikkelingen die met het plan worden toegestaan.

b) *Kan het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied?*

Ook deze beoordeling is hetzelfde gebleven als onder de huidige regelgeving. Het gaat hier om plannen die significante gevolgen kunnen hebben: plannen waarvan op voorhand (dus zonder onderzoek) niet kan worden uitgesloten dat zich significante gevolgen kunnen voordoen.

Plannen, of liever de activiteiten die daarin worden toegestaan, waarbij dat op voorhand wél kan worden uitgesloten zijn de overduidelijke gevallen. Activiteiten die zo klein, beperkt, ver van een Natura 2000-gebied zijn gelegen dat ze nooit een significant effect zouden kunnen hebben.

Een plan dat wel gevolgen kan hebben maar op zichzelf geen significante, kan alsnog een passende beoordeling vereisen. Dat is het geval als het plan door de combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben; zogenoemde cumulatie. Niet elk ander plan of project hoeft in deze zogenoemde cumulatiberekening betrokken te worden; zie daarvoor de jurisprudentie van de ABRvS.¹³

Als aan deze twee voorwaarden is voldaan moet bij de voorbereiding van het plan in beginsel een passende beoordeling worden gemaakt. Alleen als¹⁴ het plan een herhaling of voortzetting is van een ander plan/project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project, hoeft er geen nieuwe passende beoordeling gemaakt te worden.

Als er bij de voorbereiding van het plan een passende beoordeling moet worden gemaakt, moet die beoordeling dus plaatsvinden binnen de uit te voeren mer; het tweede lid van artikel 16.36. Dit heeft tot gevolg dat de MER er wat anders uitziet; zo er moet rekening gehouden worden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied dat gevolgen kan ondervinden en kan

12 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2017-03-01#Hoofdstuk2>

13 Zie onder meer de uitspraak van 23 december 2015, in zaak nr. 201409359/1/R2, ECLI:NL:RVS:2015:3980, rechtsoverweging 3.4 (https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86255&summary_only=&q=201409359%2F1%2FR2), en de uitspraak van 16 april 2014, zaak nr. 201304768/1/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1312, rechtsoverweging 38 en verder (https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=78732&summary_only=&q=201304768%2F1%2FR2).

14 Zie artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2017-03-01#Hoofdstuk2>

het plan¹⁵ alleen vastgesteld worden als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

De passende beoordeling voor plannen die in de Wet natuurbescherming is opgenomen is dezelfde als de toets voor plannen die op grond van, het tot 1 januari 2017 geldende, artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998¹⁶ moest worden uitgevoerd. De bestaande beoordelingswijzen en de ontwikkelde jurisprudentie over deze toets kunnen naar verwachting worden voortgezet. Omdat er nog geen bestaande beoordelingswijze en jurisprudentie is over de op 1 januari 2017 in werking getreden Wet natuurbescherming, kan ik daarover nog niets zeggen.

Op het moment van schrijven van deze factsheet staat de regelgeving over de passende beoordeling nog in artikel 2.8, gelezen in samenhang met artikel 2.7, eerste lid, van de Wet natuurbescherming. Deze wet zal uiteindelijk worden opgenomen in de Ow via de aanvullingswet Natuur Omgevingswet.¹⁷ Deze aanvullingswet ligt vanaf 21 november 2016 tot 21 januari 2017 in ontwerp ter inzage.

15 Dit is in beginsel het geval. Als de vereiste zekerheid niet kan worden verkregen, kan de gemeenteraad het plan toch vaststellen als de zogenoemde ADC-toets is doorlopen. Deze toets is opgenomen in lid 4 tot en met 8 van artikel 2.8 van de Wnb. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2017-03-01#Hoofdstuk2>

16 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009641/2016-04-14>

17 Uit het ontwerp van de aanvullingswet blijkt dat zowel artikel 2.7, eerste lid, als artikel 2.8 van de Wnb op zullen gaan in artikel 16.53a van de Ow. Na de aanpassing van de Ow zal pas te zien zijn of dat het uiteindelijke artikelnummer zal worden. <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur>

Plan-mer-beoordelingsplichtige plannen en programma's

Dit zijn de plannen of programma's waarvan wel duidelijk is dat er enige milieueffecten kunnen zijn, maar niet op voorhand is of kan worden aangenomen dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Omdat de kans op aanzienlijke milieueffecten ook niet kan worden uitgesloten, moet er een plan-mer-beoordeling plaatsvinden. Zoals al eerder vermeld is een plan-mer-beoordeling een beoordeling door het bevoegd gezag waarbij wordt bekeken of de milieueffecten ten gevolge van de ontwikkelingen in het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn. Dat de wet nu ook voor (bepaalde) plannen en programma's voorziet in deze beoordeling is nieuw. Onder de huidige wetgeving is een beoordeling of er een mer moet worden gemaakt namelijk alleen mogelijk voor projecten.

Om vast te stellen of een plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd én, zo ja, of daarmee kan worden volstaan, moeten het derde en vierde lid, van artikel 16.36, van de Omw, in samenhang met het vijfde lid van dat artikel worden bekeken.

In de eerste twee artikelleden worden de gevallen waarin een plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd beschreven. In het vijfde lid wordt de consequentie van het resultaat van die beoordeling beschreven: als uit de beoordeling blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, dient alsnog een plan-mer te worden uitgevoerd.

De gevallen waarin, eerst, een plan-mer-beoordeling wordt uitgevoerd zijn onder te verdelen in twee categorieën:

- Plannen of programma's die een project uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit mogelijk maken (eerste lid) óf waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt (tweede lid), maar waarvoor een uitzondering kan worden gemaakt op de plan-mer-plicht; het derde lid.
- Plannen en programma's die geen project uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit mogelijk maken en waarvoor geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt, maar waarvoor toch een plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd; het vierde lid.

Het derde lid; regeling en toetsing

Om te kunnen beoordelen of de uitzondering op de mer-plicht in het **derde lid** kan worden toegepast, moet eerst worden bekeken of het gaat om een plan of programma als bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 16.36,¹⁸ zie daarvoor hierboven. Als dat het geval is moet worden bekeken of dat plan of programma het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau óf een kleine wijziging is van een dergelijk plan of programma.

Wat onder een "klein gebied op lokaal niveau" valt is niet expliciet geregeld. Wel is duidelijk¹⁹ dat hieronder geen rijks- en provinciale, maar alleen gemeentelijke plannen of programma's, of wijzigingen daarvan, kunnen vallen. Die (wijzigingen van) plannen en programma's mogen ook niet het gehele grondgebied van die gemeente beslaan. Deze criteria zijn overgenomen uit de Handleiding

¹⁸ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf

¹⁹ Zie de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, pagina 93. https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

over de Smb-richtlijn²⁰; voor een verdere invulling van deze begrippen en een juist gebruik in de beoordeling, kan de gemeenteraad deze handleiding gebruiken.

Uit deze handleiding - en de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit²¹ - blijkt echter dat de gemeenteraad er met een toetsing aan deze twee voorwaarden nog niet is. Deze voorwaarden moeten in samenhang worden bekeken met de milieueffecten die van (de wijziging van) het plan of programma. De enkele omstandigheid dat sprake is van een gemeentelijk plan waarin bijvoorbeeld bouwplan op een aantal percelen mogelijk wordt gemaakt, betekent namelijk nog niet dat aanzienlijke milieueffecten van die ontwikkeling bij voorbaat zijn uitgesloten. De aard van de mogelijk gemaakte ontwikkelingen en de locatie waarop die zijn toegestaan, kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat een kleine ontwikkeling toch aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Kortom: als er enige milieueffecten kunnen zijn ten gevolge van het plan of programma als bedoeld in de eerste twee leden, maar niet op voorhand duidelijk is of die effecten aanzienlijk kunnen zijn, kan een plan-mer-beoordeling worden uitgevoerd. Op de invulling van het begrip aanzienlijke milieueffecten, als bedoeld in het vijfde lid van artikel 16.36 van de Ow, wordt hieronder verder ingegaan.

Het derde lid: veranderingen voor gemeenten

Hoewel de huidige wetgeving geen plan-mer-beoordeling kent, is het niet zo dat (een groot deel van) de projecten die onder de nieuwe wet- en regelgeving onder het derde lid gaan vallen, onder de huidige wetgeving niet werden beoordeeld op milieueffecten. Voor de projecten die nu vermeld zijn op de lijst bij het Besluit mer, maar die onder de voor dat project gehanteerde maatstaf vielen wordt immers al een zogenoemde vormvrije mer gemaakt. Ik verwacht dus niet dat er op grond van het derde lid ineens in veel meer gevallen een beoordeling van milieueffecten moet plaatsvinden; het is alleen nu een plan-mer-beoordeling i.p.v. een vormvrije mer.

Wat betreffende de passende beoordeling > plan-mer is er wel een verschil met de huidige regeling. Onder die regelgeving moet in die gevallen dat er een passende beoordeling moet worden gemaakt, eigenlijk altijd ook een plan-mer worden gemaakt. Hoe groot het project is en of de effecten daarvan meer behelst dan mogelijke effecten op de Natura 2000-gebieden is daarbij niet of nauwelijks van belang. Het kan dus gebeuren dat een plan-mer moet worden uitgevoerd voor een bestemmingsplan, omdat er in dat gebied één kleine ontwikkeling is toegestaan die mogelijk significante effecten kan hebben op een Natura 2000-gebied. De regeling in Ow en het Omgevingsbesluit biedt, door de uitzondering op de plan-mer-plicht in het derde lid die ook geldt voor projecten waarvoor een passende beoordeling moet worden opgesteld, waarschijnlijk meer mogelijkheden om geen plan-mer te hoeven uitvoeren voor projecten waarvoor wel een passende beoordeling moet worden uitgevoerd. Er kan beter worden gekeken of het wel echt noodzakelijk is om voor het toegestane project een volledige plan-mer uit te voeren. Zo zou bijvoorbeeld voor een in omvang klein project als enig effect stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied heeft, met een plan-mer-beoordeling kunnen worden volstaan.

Het vierde lid: regeling

De tweede categorie plannen en programma's waarvoor een plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd is opgenomen in het **vierde lid** van artikel 16.36 van de Ow:²² plannen of programma's die een kader vormen voor andere projecten dan de projecten als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Ow, maar die wel enige milieueffecten kunnen hebben.

²⁰ De regels zijn gebaseerd op de door de Europese Commissie opgestelde handleiding over artikel 3, derde lid, van de smb-richtlijn. Deze handleiding heet: Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. De handleiding is te vinden via de http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf

²¹ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

²² https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf

Daar waar het derde lid een uitzondering was op de plan-mer-plicht, brengt het vierde lid plannen en programma's onder de mer-regelgeving die daar nog niet op grond van de andere artikelleden onder vielen.

Om te bepalen of een plan of programma onder het vierde lid valt, moet eerst moet worden gezien of:

a) *het een kader vormt voor een project.*

Daarvoor kan dezelfde toetsing worden gebruikt als hierboven is beschreven in de paragraaf over het eerste lid van artikel 16.36;

b) *geen project als bedoeld in 16.43, eerste lid, van de Ow*

Het project waarvoor het plan of programma een kader vormt, moet een project zijn dat niet een project is als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Ow. Zoals hierboven met betrekking tot het eerste lid van artikel 16.36 van de Ow al is beschreven, zijn die projecten vermeld op de lijst opgenomen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Door deze lijst na te lopen kan worden bepaald of een project dat met het plan of programma mogelijk wordt gemaakt daar op staat. Indien dat het geval is, valt het project in beginsel onder voornoemd eerste lid. Als dat niet het geval is, kan het project vallen onder het vierde lid van artikel 16.36 van de Ow en kan een plan-mer-beoordeling noodzakelijk zijn, indien;

c) *er sprake kan zijn van enige milieueffecten.*

Als een dergelijk project enige milieueffecten kan hebben, dient in een plan-mer-beoordeling te worden beoordeeld of die effecten aanzienlijk kunnen zijn. Op de invulling van het begrip aanzienlijke milieueffecten, als bedoeld in het vijfde lid van artikel 16.36 van de Ow, wordt hieronder verder ingegaan.

Een milieubeoordeling voor dit soort plannen en programma's is overgenomen uit artikel 3 van de smb-richtlijn²³ en bestaat nog niet onder de huidige wet- en regelgeving. Wat voor soort projecten hieronder zullen gaan vallen en hoeveel dat er zullen zijn, is voornamelijk niet duidelijk.²⁴ Het lijkt erop dat een groot deel van de projecten al valt onder de projecten in lijst in bijlage V van het Omgevingsbesluit dan wel een passende beoordeling behoeft. Omdat het moet gaan om een beoordeling of sprake kan zijn van aanzienlijk milieueffecten, neem ik wel aan dat het om projecten moet gaan die milieueffecten van zekere omvang kunnen hebben op de omgeving.

Het vijfde lid: aanzienlijke milieueffecten

Voor die plannen en programma's waarvoor op grond van het derde of vierde lid, een plan-mer-beoordeling wordt uitgevoerd, moet in die beoordeling worden gezien of er ten gevolge van de ontwikkelingen in het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Als dat het geval is, moet alsnog een plan-mer worden uitgevoerd en een plan-MER worden opgesteld, dit is neergelegd in het **vijfde lid** van artikel 16.36 van de Ow.²⁵

Wat aanzienlijke milieueffecten zijn en wanneer daarvan sprake is, is niet eenduidig te definiëren.

Dat zal per ontwikkeling, locatie en omgeving verschillen. Dit blijkt ook uit de criteria waarmee, volgens de Ow en de smb-richtlijn,²⁶ bij de beoordeling rekening moet worden gehouden. Dit zijn:

- de kenmerken van het plan (zoals de invloed op andere plannen en programma's en de relevante milieuproblemen); en
- de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed (zoals de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten en het ruimtelijk bereik van de effecten).

23 http://api.commissiemes.nl/docs/cms/wetregelgeving/eur_richtlijnen_voor_plannen_en_programmas.pdf

24 Misschien moet daarbij worden gedacht aan lokale situaties die al overbelast zijn en waar ontwikkelingen die normaliter geen milieueffecten veroorzaken, door de al overbelaste situatie ineens wél een impact kunnen hebben.

25 https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf

26 Dit is opgenomen in het vijfde lid van artikel 16.36 van de Ow (https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf). Daarin is bepaald dat bij de beoordeling rekening wordt gehouden met de criteria uit bijlage II van de smb-richtlijn.

Hieruit blijkt dat de beoordeling of effecten aanzienlijk kunnen zijn, niet alleen ziet op de ontwikkeling en de effecten daarvan op zichzelf, maar ook op het bepalen van de impact van die effecten op de bestaande milieusituatie in de omgeving. Dit verschilt overigens niet van de wijze waarop de milieueffecten nu worden beoordeeld. Uit de toelichting bij het Omgevingsbesluit²⁷ blijkt immers dat het woord "aanzienlijk" de opvolger is van het woord "belangrijke" of "aanzienlijke", dat in de Wet milieubeheer wordt gebruikt. Met de wijziging van terminologie is overigens geen inhoudelijke wijziging beoogd; enkel een betere aansluiting bij de smb-richtlijn. Er is nog steeds bedoeld om aan te geven dat het om milieueffecten van een zekere omvang moet gaan. Omdat geen inhoudelijke wijziging is beoogd, is de jurisprudentie van de ABRvS betreffende de uitleg van het begrip "belangrijke"/"aanzienlijke" van overeenkomstige toepassing op de uitleg van de term "aanzienlijke". Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854.²⁸

Bij de beoordeling van de milieueffecten in de plan-mer-beoordeling is wel van belang dat in die beoordeling niet vastgesteld moet worden óf er aanzienlijke milieueffecten zijn. D e toets vindt alleen plaats in een plan-mer; in de plan-mer-beoordeling moet worden bekeken of de drempel voor het maken van een plan-mer wordt overschreden. Die drempel is, zoals eerder beschreven, 'kan een plan of programma aanzienlijke milieueffecten hebben'. Het gebruik van het woord "kan" geeft aan dat het een inschatting betreft op basis van enig onderzoek. Dit betekent ook dat alleen bij de conclusie dat aanzienlijke milieueffecten zijn uitgesloten, er niet alsnog een plan-mer hoeft te worden uitgevoerd. Indien dit niet wordt of kan worden uitgesloten, vindt de beoordeling of zich daadwerkelijk aanzienlijke milieueffecten zullen voordoen en, zo ja welke, plaats in de plan-mer.

Hoewel de huidige cijfermatige maatstaven geen harde maatstaven meer zijn om te beoordelen of een project al dan niet aanzienlijke milieueffecten kan hebben, kan daarvan misschien nog wel gebruik worden gemaakt. Deze maatstaven kunnen wellicht een richting geven bij de inschatting of bij een bepaald project sprake kan zijn van aanzienlijke milieueffecten. Bij het overschrijden van deze maatstaven wordt onder de huidige wet- en regelgeving namelijk aangenomen dat zich aanzienlijke milieueffecten kunnen voorzien; daar zit dus al een zekere inschatting in. In het besluit zelf kunnen zij geen grondslag zijn; daarin zal goed moeten worden gemotiveerd of al dan niet sprake is van een plan-mer(-beoordelings)plicht.

De plan-mer-beoordeling wordt uitgevoerd door het bevoegd gezag, in dit geval dus de gemeenteraad. Bij plannen of programma's die vallen onder het derde of vierde lid, hoeft geen plan-mer-beoordeling te worden uitgevoerd als de gemeenteraad al op eigen initiatief heeft besloten een plan-mer uit te voeren. Dit is ook het geval als²⁹ het een plan(wijziging) of programma(wijziging) op aanvraag betreft en de aanvrager bij zijn mededeling al heeft aangegeven dat hij een plan-mer uit zal voeren.

27 Zie de artikelsgewijze toelichting bij het Omgevingsbesluit, pagina 52 (https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit).

28 https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=87204&summary_only=&q=ECLI%3ANL%3ARVS%3A2016%3A854

29 Naar analogie of met toepassing van artikel 16.43, tweede lid, aanhef en onder a, van de Ow betreffende de besluit-mer voor projecten. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160426/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3jdkv0xusf.pdf.

Samengevat

Wat is er nu nieuw of anders voor gemeenten t.a.v. de drempel voor een plan-mer(-beoordeling)?

Samengevat weergegeven zijn de nieuwe en andere punten in de wet- en regelgeving:

- a) dat alle projecten die zijn genoemd in de lijst in bijlage V bij het Omgevingsbesluit in beginsel plan-mer-plichtig zijn;
- b) dat er nu ook een mer-beoordeling kan of moet voor plannen en programma's;
- d) dat plannen of programma's die een kader vormen voor projecten die niet op de lijst in bijlage V staan, nu ook mogelijk op milieueffecten moeten worden beoordeeld;
- c) dat er een ruimere mogelijkheid is dat er voor een plan of programma wel een passende beoordeling, maar geen plan-mer hoeft te worden uitgevoerd.

De grootste verschuiving wat betreft het te nemen besluit door de gemeenteraad over de plan-mer-drempel is dat daarin veel meer nadruk komt op de toetsing en de motivering van die toetsing. Eerder in deze factsheet is beschreven wat de te nemen stappen in de toetsing zijn en wat de inhoudelijke invulling van die stappen is.

De vraag is nu wat van belang is bij het opstellen van een goede motivering van de uitgevoerde toetsing/beoordeling in het uiteindelijke besluit. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- **neem het juiste uitgangspunt voor het onderzoek;** zie of dat wat er wordt/is onderzocht in een mer(-beoordeling) ook is wat er mogelijk gemaakt wordt in het plan. Het gaat nu vaak fout bij gevallen waarin er een feitelijke ontwikkeling plaats gaat vinden en deze ontwikkeling wordt beoordeeld in de plan-mer, in plaats van de veel ruimere in het plan mogelijke gemaakte ontwikkeling. Als het project dat in het plan mogelijk gemaakt wordt groter of ruimer is dan wat er feitelijk gaat plaatsvinden, zal óf dat mogelijk gemaakte project moeten worden onderzocht óf zal het plan moeten worden toegespitst op het project. Dit laatste kan bijvoorbeeld door gebruiksruimte op te nemen en die te onderzoeken.
Met de Ow is bedoeld meer mogelijkheden te bieden voor globale onderzoeken; er zal nog bezien moeten worden hoe en in hoeverre dat kan worden toegepast bij de plan-mer(-beoordeling), maar dan zal nog steeds gelden dat het plan moet worden beoordeeld en niet een feitelijke ontwikkeling. De milieueffecten daarvan zullen bij het verlenen van de vergunning(en) voor die ontwikkelingen in een project-mer worden beoordeeld.
- **laat zien dat "het milieu" is bekeken;** vermeld alle mogelijke gevolgen van datgene dat mogelijk is gemaakt en geef per gevolg aan waarom dat gevolg wel of niet nader is onderzocht. Dat hoeft niet heel uitgebreid, maar kan ook een opsomming zijn met een conclusie in twee of drie zinnen (deze gevolgen zijn nader onderzocht omdat dat de belangrijkste zijn, de andere gevolgen niet omdat die óf heel klein zijn óf zich hoogstwaarschijnlijk niet zullen voordoen in dit geval, o.i.d.);
- **doe een juiste en volledige toets;** neem alle benodigde stappen in de toetsing of een plan-mer(-beoordeling) uitgevoerd moet worden, neem deze stappen expliciet én in de goede volgorde. Ook dit hoeft niet voor elke stap heel erg uitgebreid uitgeschreven te worden, maar wel laat zien dat de benodigde stappen zijn genomen en dat daaraan de juiste invulling is gegeven;
- **onderbouw;** vermeld t.a.v. een onderwerp/onderzocht gevolg niet alleen een samenvatting van de onderzoeksgegevens en de conclusie, maar ook wat de (belangrijkste) redenen zijn om tot die conclusie te komen. Welke onderzoeksgegevens tellen in de beoordeling voor het plan of programma mee en welke juist niet, en waarom is dat is het geval. Vermeld het in je beoordeling als de plan-mer(-beoordeling) verwerkt is in het plan of programma of daarin wijzigingen zijn aangebracht n.a.v. de beoordeling van de milieueffecten, voor welke onderzoeksresultaten dat het geval is, op welke manier is verwerkt of gewijzigd en waarom.

Als een motivering steeds op deze manier wordt opgezet, wordt in ieder geval de toetsing steeds volledig uitgevoerd en wordt elke te nemen stap expliciet en bewust genomen. Dat zorgt al voor een degelijke motivering. Bij een herhaling van deze wijze van motiveren wordt er ook een soort standaard/stappenplan opgebouwd dat voor toekomstige besluiten over (wijzigingen van) plannen en programma's opnieuw kan worden gebruikt. Overigens betekent de beoogde mogelijkheid van de Ow om, waarschijnlijk ook milieueffecten, globaler onderzoek te kunnen verrichten, nog niet dat de beoordeling van de milieueffecten minder hoeft te worden gemotiveerd. Ook een motivering ten aanzien van een globaal onderzoek moet deugdelijk zijn. In dat geval zal aanvullend moeten worden beschreven welke aspecten er globaler zijn gezien en gemotiveerd waarom.

Voor meer achtergrond bij de uit te voeren toetsing - waaronder een nadere invulling van de begrippen lokaal, klein en aanzienlijk - kan de Handleiding over de Smb-richtlijn³⁰ die al eerder in deze factsheet is genoemd, worden gebruikt.

³⁰ De handleiding is te vinden via http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

mei 2017

vng.nl