



Soppe | Gundelach | Witbreuk
advocaten

Doorwerking m.e.r. in besluitvorming

8 juni 2015

Marcel Soppe



Wat is doel van het instrument MER?

- integrale beschrijving van de relevante milieueffecten die van de activiteit zijn te verwachten
- beschrijving van mogelijke alternatieven/oplossingsrichtingen
- doel: zorgvuldige belangenafweging waarin milieubelang ten volle kan worden meegewogen; dat kan door inzicht in:
 - * wat zijn mogelijke alternatieven?
 - * wat zijn mogelijke mitigerende en compenserende maatregelen?



Wat is doel van het instrument MER?

- doel is meer dan afvinklijst dat wordt voldaan aan sectorale normstelling in beleid en regelgeving
- derhalve ook mitigerende/compenserende maatregelen die niet op grond van normstelling is vereist
- ook alternatieven bezien die hoger ambitieniveau hebben dan enkel het voldoen aan normstelling; maar.....

geldt dat ook als er sprake is van normstelling die uitputtend is bedoeld? Denk aan geurregelgeving ter zake van voorgrondbelasting/individuele inrichtingen (Wet geurhinder en veehouderij en Activiteitenbesluit) en normstelling inzake fijnstof (art. 5.6 Wm jo. bijlage 2 bij Wm)?



Beperken reikwijdte MER vanwege dwingende normstelling?

schaarse jurisprudentie Afdeling wijst erop dat het niet zonder meer “verboden” is om reikwijdte MER af te stemmen op dwingende normstelling:

- ABRvS 5 juli 2006, nr. 200507813/1, r.o. 2.3.2 (Wm-vergunning veehouderij Aalten): Afdeling oordeelt dat in het MER het aspect ammoniak terecht uitsluitend is gezien vanuit het beperkte beoordelingskader van de Wet ammoniak en veehouderij (aangezien de vergunning volgens de Afdeling toch niet kon worden geweigerd vanwege de ammoniakemissie)
- ABRvS 13 april 2005, nr. 20047748/1 (wegaanpassingsbesluit Spoedwet wegverbreding): in het MER behoeven de geluidaspecten niet ten volle te worden onderzocht, aangezien daarmee geen rekening kan worden gehouden in het wegaanpassingsbesluit.



Uitgangspunten bij bepalen inhoud en doorwerking MER; verruimde beslissingsgrondslag

- voor de ABRvS lijkt derhalve van belang of met de in het MER te beschrijven informatie rekening kan worden gehouden in de besluitvorming
- indien een project-m.e.r. aan de orde is, lijkt het concrete besluitvormingskader zich echter niet te kunnen verzetten tegen de beschrijving van een bepaald milieuaspect: *art. 7.35 lid 3 Wet milieubeheer (verruimde beslissingsgrondslag)*



Uitgangspunten bij bepalen inhoud en doorwerking MER; verruimde beslissingsgrondslag

- art. 7.35 leden 1 en 3 Wm houdt kort gezegd in: BG mag bij het nemen van het m.e.r.-plichtige besluit rekening houden met alle milieugevolgen. Dat kan leiden tot voorschriften, voorwaarden en beperking in het besluit of zelfs het weigeren van de gevraagde activiteit *“ongeacht de beperkingen die ter zake in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld”* (specialiteitsbeginsel wordt aldus doorbroken)
- nb: art. 7.35 Wm ziet niet op plan-m.e.r.



Uitgangspunten bij bepalen inhoud en doorwerking MER; verruimde beslissingsgrondslag

- in de uitspraak ABRvS 13 april 2005 overweegt de Afdeling expliciet dat art. 7.35 Wm in die casus toepassing mist (dat artikel kende toentertijd een veel minder ruime reikwijdte) zodat die bepaling niet afdeed aan de rechtmatigheid om geluidsaspecten niet ten volle in het MER te beschrijven. A contrario kun je dus zeggen: als 7.35 Wm wel van toepassing zou zijn geweest, hadden mogelijk wel alle geluidsaspecten in het MER moeten worden beschreven (omdat je op zich rekening mee kunt houden in het te nemen besluit).



Info uit MER hoeft niet perse door te werken in normatieve kader besluit

- let wel: het feit dat bepaalde effecten in het project-MER zijn beschreven maakt niet dat die moeten doorwerken in het besluit of moeten leiden tot weigering van een besluit. Dat is in beginsel aan het bevoegd gezag. Zie ABRvS 28 mei 2008, JM 2008/78 (Bangert en Oosterpolder II). Van belang is wat het bevoegd gezag noodzakelijk vindt in het belang van het milieu. Maar als die “noodzaak” aanwezig is, kunnen zo nodig met toepassing van art. 7.35 lid 3 Wm bijvoorbeeld extra voorschriften aan een vergunning worden verbonden.



Verdergaande normen in MER irt sectorale normstelling

- daarbij kunnen wellicht verdergaande normen ter zake van fijnstof of geur worden opgelegd. Met name gezien de herkomst van art. 7.35 lid 3 Wm (= art. 8 m.e.r.-richtlijn, aldus ABRvS 22 maart 2006, AB 2006/421), lijkt mij dat niet uitgesloten.
- anderzijds: het stellen van nadere normering (nastreven hoger ambitieniveau dan formele wetgever) is wellicht niet noodzakelijk ter bescherming van het milieu: er immers al een landsdekkende uniforme regeling ter zake van de milieucomponent). Boeve en Groothuijse verzetten zich tegen een extensieve interpretatie van art. 7.35 lid 3 Wm (zie hun rapport “Milieumaatregelen in m.e.r.-plichtige bestemmingsplannen en projectbesluiten”, Structurele evaluatie milieuwetgeving, juni 2010). Zij stellen dat 7.35 lid 3 Wm toepassing mist als daardoor een regeling wordt doorkruist



Geen concrete jurisprudentie over toepassing art. 7.35 Wm

- concrete jurisprudentie is er niet. Dat komt omdat art. 7.35 lid 3 Wm voor zover mij bekend nooit expliciet wordt toegepast (wel wordt er soms aan gerefereerd in het voortraject waardoor de initiatiefnemer zijn plannen/project (aanvraag vergunning) aanpast).



Besluiten op grondslag aanvraag omgevingsvergunning milieu

- verlening omgevingsvergunning milieu op grondslag aanvraag, bijvoorbeeld:
 - * geen ruimere bedrijfstijden dan die welke zijn aangevraagd
 - * geen andere activiteiten toestaan dan aangevraagd
 - * geen andere locatie voor inrichting aanwijzen dan de aangevraagde locatie
- vanaf 24 mei 2013 één uitzondering: art. 2.31a Wabo; grondslag aanvraag mag worden verlaten bij ambtshalve actualiseren vergunning



Besluiten op grondslag aanvraag omgevingsvergunning milieu; relatie met MER

- reden daarvoor was de EU-richtlijn industriële emissies. Met afwijken grondslag kunnen steeds de BBT worden voorgeschreven.
- mij lijkt dat de hoofdregel “beslissing op grondslag aanvraag” wellicht ook met toepassing van art. 7.35 lid 3 Wm kan worden doorbroken; dus eventueel verdergaande technische voorzieningen in voorschriften opnemen dan die welke zijn aangevraagd (BBT+ en meer)



Alternatieven in MER in relatie tot grondslag aanvraag

- uit wetsgeschiedenis blijkt dat bij de selectie alternatieven steeds uitgegaan moet worden van de reikwijdte van het besluitvormingskader van het m.e.r.-plichtige besluit. Dat lijkt te impliceren dat er op grond van art. 7.35 Wm geen verplichting kan zijn om in een MER voor een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu locatiealternatieven te beschrijven.



Alternatieven in MER in relatie tot grondslag aanvraag

- zie in die zin bijvoorbeeld ABRvS 23 april 2008, nr. 200704125/1: een MER voor een Wm-vergunning (omgevingsvergunning milieu) behoeft geen locatiealternatieven te beschrijven.
- maar: er kan wel reden zijn om locatiealternatieven te beschrijven als de omgevingsvergunning tevens ziet op de activiteit afwijken van het bestemmingsplan. Bij de beslissing om planologische medewerking te verlenen, kan namelijk gewicht worden toegekend aan het vanuit milieuoogpunt bestaan van meer geschikte locaties.



Marcel Soppe

M: 06-53268414

E: m.soppe@soppegw.nl