

## Grenzeloos alternatievenonderzoek in milieueffectrapportage

*Mr. drs. M.A. Poortinga*<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

Op 21 juli 2009 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) een interessante uitspraak gedaan over het alternatievenonderzoek binnen milieueffectrapportage (m.e.r.). Volgens de Afdeling kan het in sommige gevallen zo zijn dat dit alternatievenonderzoek verder dient te reiken dan het grondgebied van het bevoegde gezag. Dit betekent dat de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek soms groter moet zijn dan tot nu toe het geval was in de m.e.r.-praktijk. De uitspraak gaat over het bestemmingsplan 'Circuit de Peel' dat de gemeenteraad van Venray op 30 oktober 2007 heeft vastgesteld en dat op 12 februari 2008 is goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Limburg. Het plan voorziet in een juridisch planologisch kader voor het realiseren van een motorcrossterrein ten zuiden van de Bakelsedijk in Venray. Binnen de gemeente is al dertig jaar een illegaal motorcrossterrein aanwezig ten noorden van de Bakelsedijk, gelegen binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

Milieufederatie en andere hebben in hun beroep tegen dit bestemmingsplan drie gronden ingediend over m.e.r., te weten over de terinzagelegging van de aanvulling op het milieueffectrapport (MER), over het alternatievenonderzoek en over de geluidsberekeningen. In dit artikel ga ik in op het alternatievenonderzoek. De andere twee beroepsgronden heb ik behandeld in de annotatie bij de uitspraak.<sup>2</sup> Eerst bespreek ik hier de casus en de uitspraak. Vervolgens ga ik in op eerdere uitspraken die gedaan zijn over de reikwijdte van het alternatievenonderzoek binnen m.e.r. Daarna behandel ik de wetgeschiedenis en literatuur over de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek. Ik eindig met enkele kanttekeningen bij de uitspraak, vanuit juridisch en praktisch oogpunt.

### 2. De casus en de uitspraak inzake 'Circuit de Peel'

In het MER voor het bestemmingsplan en de milieuvergunning voor 'Circuit de Peel' zijn alternatieven onderzocht binnen de gemeentegrens van Venray. De gemeenteraad heeft namelijk in een raadsvergadering besloten dat zij op eigen grondgebied ruimte wil bieden aan het motorcrossterrein. Dit alternatievenonderzoek is volgens de Afdeling echter te beperkt uitgevoerd. Op basis van de wetgeschiedenis komt zij namelijk tot de conclusie dat 'het in sommige gevallen noodzakelijk zal zijn ook alternatieven in beschouwing te nemen die verder reiken dan de taak en doelstelling van één overheidsinstantie'. Er zijn volgens de Afdeling meerdere redenen waarom de gemeentegrens van Venray in dit specifieke geval niet als criterium kon dienen voor het afbakenen van het alternatievenonderzoek. Zo is er noch een wettelijke bepaling noch beleid waaruit kan worden afgeleid dat het realiseren van een motorcrossterrein een taak van de gemeente Venray is. Uit het MER blijkt dat het terrein een regionale functie vervult en zal blijven vervullen. Verder blijkt niet uit de opdrachtbrief van de provincie Limburg aan de gemeente dat het alternatievenonderzoek beperkt moest blijven tot locaties binnen de gemeente Venray. Ook doet het feit dat eerder locatieonderzoek plaats heeft gevonden buiten de gemeentegrenzen niet af aan het oordeel dat het huidige locatieonderzoek te beperkt is uitgevoerd. Dat de locaties in andere gemeenten uit de vorige locatieonderzoeken niet meer zijn betrokken in het huidige locatieonderzoek is namelijk niet gebaseerd op definitieve rapporten of bestuurlijke besluiten, maar op persberichten, een ongetekende en ongedateerde brief van burgemeester en wethouders en een verslag van een bestuurlijk overleg. De Afdeling komt tot het eindoordeel dat niet is voldaan aan het motiveringsvereiste in artikel 7.10, eerste lid, onder b en 2, Wet milieubeheer (Wm). Dit zou te meer klemmen omdat de gemeente Horst aan de Maas, waar het eerdere locatieonderzoek zich ook op richtte, thans een evenemententerrein inclusief motorcrossterrein aan het ontwikkelen is.

1. Marjan Poortinga werkt als jurist en secretaris bij de Commissie voor de m.e.r. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Zij dankt haar collega's mr. S.M. van Velsen en mr. V.J. van den Broek hartelijk voor het meedenken over en meelesen van dit artikel.
2. «JM» 2009/112.

### 3. Eerdere jurisprudentie

Er zijn meerdere uitspraken gedaan over het onderzoek dat op grond van artikel 7.10, eerste lid 1, onder b, Wm in een MER moet worden uitgevoerd naar de 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven'. Hieruit is kortweg gebleken dat alternatieven die relatief gezien duur zijn, in beginsel niet onderzocht hoeven te worden en dat alternatieven in beginsel moeten voldoen aan de doelstelling van de initiatiefnemer.<sup>3</sup> Verder is in de uitspraak over bestemmingsplan 'Bangert en Oosterpolder'<sup>4</sup> uitgemaakt dat in een MER uitsluitend alternatieven hoeven te worden beschreven die wat betreft de milieugevolgen onderscheidend kunnen zijn. Dit laatste is bevestigd in de uitspraak over bestemmingsplan 'Circuit de Peel'.

Over de territoriale reikwijdte waarbinnen alternatieven onderzocht moeten worden, zijn eerder bij mijn weten slechts twee Voorzittersuitspraken en één uitspraak in hoofdzaak gedaan. Soppe wijst in zijn proefschrift<sup>5</sup> op een niet gepubliceerde Voorzittersuitspraak<sup>6</sup> over het bestemmingsplan 'De Volgerlanden-Betuweroute', waarin woningbouw mogelijk werd gemaakt. In het MER dat hiervoor was opgesteld waren alleen 'inrichtingsalternatieven' onderzocht. In beroep werd aangevoerd dat 'locatiealternatieven' onderzocht hadden moeten worden, ook buiten de gemeentegrenzen. In dit geval was er sprake van provinciaal planologisch beleid waaruit duidelijk bleek dat de gemeente een taakstelling had om een x aantal woningen te bouwen. Alternatieven buiten de gemeentegrens waren in dit geval volgens de Voorzitter dan ook alternatieven die redelijkerwijs niet in beschouwing genomen hoefden te worden. Overigens werd door de Voorzitter niet in zijn algemeenheid aangegeven dat alternatieven buiten de gemeentegrenzen sowieso niet onderzocht hoeven te worden.

Op 18 februari 2009 is een vergelijkbare Voorzittersuitspraak gedaan<sup>7</sup> over bestemmingsplan 'Woon- en recreatiepark Scheerwolde'. Ook hier werd aangevoerd dat een 'locatie-MER' had moeten worden opgesteld in plaats van een 'inrichtings-MER'. Volgens de Voorzitter "heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in de onderhavige situatie kon worden volstaan met een inrichtings-MER, nu sprake is van een specifiek op de locatie bij Scheerwolde gericht initiatief en in het gebiedsperspectief en het streekplan reeds is voorzien in recreatieve ontwikkelingen ter plaatse, zij het op beperktere schaal."

De uitspraak in hoofdzaak betrof bestemmingsplan 'Rondweg Hedel'.<sup>8</sup> Tegen de goedkeuring van dit bestemmingsplan werd aangevoerd dat de in het MER opgenomen alternatieven ten onrechte waren beperkt tot het grondgebied van de gemeente Maasdriel. Volgens appellanten was sprake van een bovenlokaal probleem en had daarom een groter, regionaal studiegebied gehanteerd moeten worden. Volgens de plantoelichting werd met het plan beoogd om een duurzame oplossing te bieden voor de verkeersproblematiek op de N381 in de kern van Hedel en de leefbaarheidsproblemen naar aanleiding daarvan. De Afdeling vindt het dan ook niet onredelijk dat door verweerder wordt gesteld dat de problemen voornamelijk een lokaal karakter hebben. Verder is er geen aanleiding om te oordelen dat het gemeentebestuur pas tot een oplossing voor het lokale probleem kon komen nadat de regionale verkeersproblematiek zou zijn opgelost. Daarnaast heeft de Commissie m.e.r. geen aanleiding gezien om opmerkingen te maken over het gekozen studiegebied. De Afdeling komt in deze zaak dan ook tot de conclusie dat niet aannemelijk is gemaakt dat de rondweg rond Hedel en de eventuele besluiten in het kader van de regionale

3. S.M. van Velsen, Milieueffectrapportage en de Rondweg in Hedel, «JM» 2008, afl. 3, p. 224-229 en ABRvS 25 februari 2009, 200800340/1, dijkversterkingsplan Bergambacht-Ammerstol-Schoonhoven, «JM» 2009/72, m. nt. Poortinga.
4. ABRvS 28 mei 2008, 200608226/1, «JM» 2008/79, m.nt. Pieters, Van Velsen en Slappendel.
5. M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening, een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening, 2005, p. 108.
6. Vz. ABRvS 2 februari 2001, 200002621/2/R1.
7. Vz. ABRvS 18 februari 2009, 200807605/2.
8. ABRvS 30 januari 2008, 200607148/1, «JM» 2008/32 en S.M. van Velsen, Milieueffectrapportage en de Rondweg in Hedel, «JM», 2008, afl.3 p. 224-229.

verkeersproblematiek zodanig met elkaar samenhangen dat zij niet los van elkaar kunnen worden bezien. Er zijn geen aanknopingspunten om te oordelen dat het genomen studiegebied niet passend zou zijn.

#### 4. Wetsgeschiedenis en literatuur

De Afdeling heeft in de onderhavige uitspraak zelf aangegeven dat de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek geen gemakkelijke kost is: 'Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat een eenduidig antwoord op de vraag of alternatieven die buiten de taak- en doelstelling van de in eerste instantie betrokken overheidsinstantie liggen aan de orde moeten komen, niet gemakkelijk te geven is.' Op basis van de Memorie van Toelichting (MvT)<sup>9</sup> komt de Afdeling tot de conclusie dat het in sommige gevallen noodzakelijk zal zijn ook alternatieven in beschouwing te nemen die verder reiken dan de taak- en doelstelling van één overheidsinstantie. Ik denk dat je deze conclusie inderdaad kunt trekken na het lezen van deze MvT bij de oorspronkelijke wettekst over m.e.r.

Genoemde MvT is bijna dertig jaar oud en opgesteld toen er nog geen m.e.r.-ervaring was opgedaan in Nederland. Echter, bij de wetwijzigingen van hoofdstuk 7 van de Wm die nadien hebben plaatsgevonden, is art. 7.10, lid 1, onder b, Wm inhoudelijk niet veranderd. Het enige is dat in 1999 aan het wetsartikel is toegevoegd dat expliciet de keuze gemotiveerd moet worden voor de in beschouwing genomen alternatieven.<sup>10</sup> Dit om de Nederlandse regelgeving in overeenstemming te brengen met de vereisten uit de Europese richtlijn 97/11/EG, waarmee de Europese m.e.r.-richtlijn uit 1985 is gewijzigd. In de aankomende wijziging van de Wet milieubeheer<sup>11</sup> is er niet voor gekozen om verandering aan te brengen in de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever met betrekking tot het alternatievenonderzoek. Alleen de verplichting om een meest milieuvriendelijk alternatief te beschrijven in een besluit-MER vervalt.

Dit duidt er op dat voor de reikwijdte van het alternatievenonderzoek inderdaad teruggegrepen moet worden op de wetsgeschiedenis uit 1980. In dat verband is het nog wel interessant om een passage uit de Memorie van Antwoord (MvA)<sup>12</sup> aan te halen. Hierin wordt ingegaan op de wijze waarop omgegaan moet worden met activiteiten die worden geïnitieerd door de ene gemeente, maar mogelijk beter uitgevoerd kunnen worden in een andere gemeente. Hoewel de Afdeling hier niet naar verwijst, wordt haar uitspraak over 'Circuit de Peel' wel ondersteunt door de passage. Hierin wordt namelijk aangegeven dat overleg plaats dient te vinden met andere overheidsorganen en dat het MER wellicht gezamenlijk gemaakt moet worden: 'De overheidsinstantie die in eerste aanleg als bevoegd gezag de m.e.r.-procedure start, is ervoor verantwoordelijk dat met het oog op de te geven richtlijnen overleg plaatsvindt met andere overheidsinstanties die voor een bepaald alternatief als initiatiefnemer of bevoegd gezag moeten worden aangemerkt. Een resultaat van dit overleg kan zijn dat een ander overheidsorgaan zich voor een bepaald alternatief alsnog als initiatiefnemer opwerpt. Ook kan het voorkomen dat een ander overheidsorgaan niet alleen initiatiefnemer maar ook bevoegd gezag is voor een bepaald alternatief. In geen geval kan een ander overheidsorgaan evenwel worden gedwongen tegen zijn eigen wil een alternatief uit te werken. Voor het bepalen van de bereidheid van een overheidsorgaan mee te werken aan de uitwerking van een bepaald alternatief in het kader van een «brede» m.e.r., zoals hier bedoeld, zijn uiteraard ook de financiële aspecten van belang. In het algemeen moet hierbij als uitgangspunt worden genomen dat het overheidsorgaan dat voor de uiteindelijk uit te voeren activiteit als initiatiefnemer is aan te merken, de financiering daarvan via de eigen middelen moet regelen. (...)'

De visie van Jesse lijkt enigszins tegenstrijdig met de onderhavige uitspraak. Zij stelt in haar proefschrift<sup>13</sup> dat de territoriaal begrensde reikwijdte van de beslissingsbevoegdheid in beginsel de ten be-

9. Kamerstukken II 1980-1981, 16814, nr. 3, pp. 40-41.

10. Kamerstukken II 1998-1999, 26 350.

11. Modernisering m.e.r., Kamerstukken nr. 31755.

12. Kamerstukken II 1983-1984, 16814, nr. 7, p. 61.

13. K.D. Jesse, Een hernieuwd perspectief op milieueffectrapportage, over de inhoudelijke invloed van m.e.r. op de besluitvorming en enkele mogelijkheden ter flexibilisering, 2008, p. 150.

hoeve van het MER te onderzoeken en beschrijven locatiealternatieven beperkt. Zij is van mening dat noch het zorgvuldigheidsbeginsel, noch de andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur er toe leiden dat onderzoek gedaan moet worden naar locaties buiten het gebied waarover het bevoegd gezag beslissingsbevoegd is. Dit onderzoek kan ook niet relevant geacht worden voor het m.e.r.-plichtige besluit. Meer in lijn met de MvA geeft zij wel de suggestie om het besluit op een hoger hiërarchisch niveau te tillen, zodat het territorium van dat hogere bestuursorgaan geheel tot de beschikking staat voor de alternatievenvergelijking. Een dergelijke toetsingsmogelijkheid ontbreekt volgens haar echter indien de initiatiefnemer reeds in het bezit is van grond waarop hij een project wil realiseren. In dat geval kan het bevoegd gezag alleen beoordelen of tegen die locatie vanuit milieuoptiek al dan niet bezwaren bestaan.

Soppe<sup>14</sup> heeft aangegeven dat wanneer de overheid initiatiefnemer is van een m.e.r.-plichtige activiteit, er bij de ontwikkeling van de alternatieven niet zonder meer uitgegaan mag worden van de besliscompetentie van het bevoegd gezag. Hoewel er in de wetgeschiedenis niet expliciet op ingegaan wordt, komt Soppe tot de conclusie dat een particuliere initiatiefnemer zich bij het formuleren van de doelstelling en het genereren van de in het MER te beschrijven alternatieven wel mag beperken tot de territoriale besliscompetentie van het bevoegd gezag.

## 5. Kanttekeningen

### 5.1 Algemene kanttekeningen

Als de huidige uitspraak navolging gaat vinden in de praktijk, betekent dit dat een nieuwe weg ingeslagen wordt. Tot nu toe was het namelijk gebruikelijk om het alternatievenonderzoek voor een bestemmingsplan te beperken tot het grondgebied van de gemeente, omdat alleen die informatie relevant kan zijn voor de besluitvorming (zie ook de hiervoor behandelde visie van Jesse). De gemeenteraad heeft immers geen beslissingsbevoegdheid over het realiseren van activiteiten buiten haar grondgebied. Deze beperkte territoriale reikwijdte werd in de praktijk gecompenseerd door een nut/noodzaak-onderzoek op te nemen in het MER, waarin wel verder dan de gemeentegrenzen werd gekeken. Op basis van een goed nut/noodzaak-onderzoek had de gemeente Venray in onderhavig geval wellicht besloten om het motorcrossterrein niet mogelijk te maken in haar gemeente, omdat een dergelijk terrein al in Horst aan de Maas gerealiseerd zou worden. Uit dit onderzoek had echter niet opgemaakt kunnen worden of een terrein in Venray wellicht beter zou zijn voor het milieu dan het terrein in Horst aan de Maas. Om tegemoet te komen aan deze laatste opmerking, valt er theoretisch gezien wel wat voor te zeggen dat het voor het milieu beter is als verder gekeken wordt dan de gemeentegrens als het gaat om de realisatie van een activiteit met een regionale functie. Het kan zo zijn dat een locatie in de naburige gemeente geschikter is vanuit milieuoptiek.

Het is alleen wel de vraag wat deze uitspraak betekent voor de praktijk. Dient in het vervolg voor ieder bestemmingsplan waarin een activiteit met een regionale functie mogelijk wordt gemaakt, onderzocht te worden in het MER of er nog andere alternatieven zijn buiten de gemeentegrenzen? En hoe ver dient dit onderzoek te reiken? Zijn naburige gemeenten voldoende of gaat het verder en dient wellicht zelfs over de landsgrenzen gekeken te worden als het initiatief ontstaat in een gemeente die dicht tegen de landsgrens is gelegen? Als deze weg ingeslagen wordt, dient mijns inziens tijdens een regionaal overleg (dat hopelijk iedere gemeente eens in de zoveel tijd heeft) gepeild te worden of andere gemeenten geïnteresseerd zijn de desbetreffende activiteit te faciliteren, alvorens een duur locatieonderzoek wordt uitgevoerd. Blijkens de uitspraak moet in een bestuurlijk besluit of een definitief rapport opgenomen worden of de gemeente dit wel of niet wil. Wat hiermee precies wordt bedoeld is mij niet duidelijk. Wel is duidelijk dat persberichten of ongedateerde brieven van burgemeester en wethouders onvoldoende zijn. Verder is het in theorie na-

14. M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening, een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening, 2005, p. 109-110.

tuurlijk wenselijk om de Nederlandse activiteiten af te stemmen met de Duitse, zeker omdat het milieu geen landsgrenzen kent, maar ik vind dit gevoelsmatig toch wel erg ver gaan.

Als een andere gemeente aangeeft positief te staan tegenover de betreffende activiteit in haar gemeente en de insteek van de uitspraak wordt gevolgd, dan betekent dit dat het MER uitgebreid dient te worden. Ik vraag mij af of het realistisch is dat gemeenten dit harmonieus gezamenlijk oppakken. Puur vanuit milieuopectiek is dit wellicht aanbevelenswaardig, maar realistisch gezien kan ik me voorstellen dat een gemeente een initiatief liever binnen haar eigen gemeentegrenzen houdt. Als blijkt dat meerdere gemeenten welwillend tegenover het initiatief staan, zou wellicht gekozen moeten worden het besluit op te tillen naar provinciaal niveau, zoals dit ook gesuggereerd wordt door Jesse.

Dit alles kan waarschijnlijk ondervangen worden door een en ander al mee te nemen in een structuurvisie. Ik denk dat de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek beperkt kan blijven tot het grondgebied van de gemeente als in een eerder plan op hoger niveau, zoals een Rijks- of provinciale structuurvisie, reeds is aangegeven dat de betreffende gemeente geschikt is voor de betreffende activiteit. Voorwaarden hierbij zijn mijns inziens wel dat het locatieonderzoek voor het eerdere plan goed moet zijn onderbouwd met milieuarargumenten en dat het plan enige mate van concreetheid bevat, oftewel dat duidelijk is in welke gemeente en eventueel nog waar in die gemeente een geschikte locatie bestaat. De twee aangehaalde Voorzittersuitspraken lijken ook in deze richting te wijzen. En ook in de wetsgeschiedenis zijn hier aanwijzingen voor te vinden. Zo staat er bijvoorbeeld: 'Zo is het ondoelmatig om alternatieven in beschouwing te nemen die ten gevolge van eerder genomen besluiten reeds uitgesloten zijn.'<sup>15</sup> Bovendien is een parallel te trekken met een recente uitspraak in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. Hierin werd door de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak aangegeven dat de locatiekeuze voldoende was onderbouwd en het alternatievenonderzoek voldoende was uitgevoerd. Dit alternatievenonderzoek had reeds plaatsgevonden in het kader van een rijksstructuurvisie. Daar hoefde alleen maar naar verwezen te worden.<sup>16</sup>

Er moet nog wel worden opgemerkt dat structuurvisies niet juridisch bindend zijn voor andere bestuursorganen dan het vaststellend orgaan en dat er ook geen bezwaar en beroep open staat tegen structuurvisies. Ik kan me daarom wel voorstellen dat de locatiekeuze uit de structuurvisie, waarop het bestemmingsplan inclusief het MER voortborduren, alsnog (succesvol) aangevochten kan worden bij de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan.

## 5.2 Verschil tussen plan- en besluit-m.e.r.

Vanuit juridisch oogpunt, maar ook vanuit de praktijk, volgt uit de uitspraak over 'Circuit de Peel' de interessante vraag of de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek dient te verschillen indien er sprake is van een plan- of een besluit-m.e.r. Deze vraag is vooral relevant voor bestemmingsplannen, omdat deze plannen zowel plan- als besluit-m.e.r.-plichtig kunnen zijn en deze plannen zien op een beperkt grondgebied.

De Afdeling lijkt zich niet af te vragen (in ieder geval niet hardop) of hier sprake is van een plan- of een besluit-MER. Zij baseert haar betoog onder andere op art. 7.10, eerste lid, onder b en 2, dat ziet op het alternatievenonderzoek in een besluit-MER, terwijl zij direct daarna de tekst van art. 7.10, eerste lid, onder b en 1 citeert, dat ziet op het alternatievenonderzoek in een plan-MER. Dit laat ten minste de vraag onbeantwoord of de Afdeling zich baseerde op de inhoudelijke vereisten voor een plan- of voor een besluit-MER toen zij deze uitspraak deed, of dat zij dit verschil niet van belang acht. Dat de MvT uit 1980-1981 wordt geciteerd, levert vervolgens nog extra verarring op, aangezien destijds alleen nog maar besluit-m.e.r. bestond (welke procedure toen overigens ook wel voor plannen werd doorlopen).

In de uitspraak over de milieuv vergunning voor het betreffende motorcrossterrein<sup>17</sup> is de vraag plan- of besluit-MER ook niet aan bod gekomen. Het MER wordt in die uitspraak überhaupt niet genoemd, al wordt wel ingegaan op de onderzoeken die in het kader van m.e.r. zijn gedaan.

15. Kamerstukken II, 1980/1981, 16 814, nr. 3, p. 39.

16. V.z. AbRvS 24 juli 2009, 200902744/2/R2, inzake RWE Kolencentrale in de Eemshaven.

17. AbRvS 21 juli 2009, 200805618/1/M1.

Uit het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r.<sup>18</sup> heb ik opgemaakt dat het MER zowel voor het bestemmingsplan als voor de milieuvergunning is opgesteld. Er is blijkbaar sprake van een gecombineerd plan/besluit-MER. Het bestemmingsplan was in dit geval plan-m.e.r.-plichtig, omdat het kaderstellend was voor de m.e.r.-beoordelingsplichtige milieuvergunning.

Ik denk dat het verschil tussen plan- of besluit-m.e.r. bij een bestemmingsplan niet relevant is voor de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek. In een plan-MER staat in principe een strategische ruimtelijke keuze centraal, terwijl de beslissing waarvoor een besluit-MER wordt gemaakt vaak al veel concreter is. Dat zou erop kunnen duiden dat het alternatievenonderzoek in een plan-MER territoriaal wellicht verder zou moeten gaan dan in een besluit-MER. Echter, in de praktijk bestaan ook veel voorbeelden van zeer concrete bestemmingsplannen die plan-m.e.r.-plichtig zijn, omdat er tevens een milieuvergunning verleend moet worden voor het initiatief waarvoor het bestemmingsplan dan zogenaamd 'kaderstellend' is. Denk aan de oprichting van een intensieve veehouderij, het plaatsen van windturbines, of zoals in dit geval het realiseren van een recreatieve activiteit. De vraag of een bestemmingsplan plan- of besluit-m.e.r.-plichtig is, is mijns inziens derhalve voornamelijk een formele vraag en geeft geen inzicht in de vorm/aard van het betreffende bestemmingsplan. Ik denk dan ook dat de aard van het plan, het bijbehorende toetsingskader (in dit geval de 'goede ruimtelijke ordening') en de functie van de activiteit waarover besloten wordt (regionaal of lokaal) de meest relevante criteria zijn voor de territoriale reikwijdte van het alternatievenonderzoek. Voor een ruimtelijk plan als het bestemmingsplan dient mijns inziens altijd, los van een plan- of besluit-m.e.r.-plicht, een ruimtelijke afweging en, indien relevant, een vergelijking met andere locatiealternatieven gemaakt te worden. Uit de uitspraak blijkt impliciet ook dat het verschil tussen besluit- en plan-m.e.r. niet uitmaakt. De argumenten die worden gebruikt om een oordeel te vellen over het uitgevoerde alternatievenonderzoek staan immers los van de vraag of er sprake is van een besluit- of plan-m.e.r.-verplichting.

Zoals geschreven, is deze vraag vooral interessant bij bestemmingsplannen. De vraag is ook interessant voor de 'nieuwe' inpassingsplannen. Ook deze plannen kunnen zowel plan- als besluit-m.e.r.-plichtig zijn. Het verschil met bestemmingsplannen is dat de inpassingsplannen enerzijds zien op een beperkt grondgebied, omdat zij het gemeentelijke bestemmingsplan (gedeeltelijk) vervangen, maar dat anderzijds de territoriale beslissingsbevoegdheid groter is, omdat zij worden vastgesteld door provincie of Rijk. Met andere woorden, door de activiteit mogelijk te maken door middel van een inpassingsplan wordt het besluit al op een hoger hiërarchisch niveau getild, zie de voorheen besproken suggestie van Jesse.

### 5.3 *Verskil tussen een particuliere en een publieke initiatiefnemer*

Een laatste interessante juridische vraag is of verschil dient te bestaan tussen het alternatievenonderzoek voor een bestemmingsplanprocedure die op initiatief van een gemeente of op verzoek van een particuliere initiatiefnemer wordt doorlopen. Is het realistisch om van een particuliere initiatiefnemer met grondposities te verlangen dat hij ook nog onderzoek doet naar locaties waar hij geen grondpositie heeft, zelfs buiten de gemeentegrens, omdat hij gaat voorzien in een regionale functie? Of is het irrelevant wie de initiatiefnemer is en gaat het om het m.e.r.-plichtige besluit, waarvoor het formele initiatief bij een bestemmingsplan altijd bij de gemeente zelf ligt? Sophe heeft aangegeven dat op basis van de wetsgeschiedenis gesteld kan worden dat een particuliere initiatiefnemer zich kan beperken tot de beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag. Ook Jesse ziet een beperking van de reikwijdte van het alternatievenonderzoek als er sprake is van een particuliere initiatiefnemer. Beiden geven alleen niet aan of hun mening alleen van toepassing is op particulieren die een vergunning aanvragen of ook op particulieren die verzoeken om een herziening van een bestemmingsplan.

In het geval van 'Circuit de Peel' was er sprake van een particuliere initiatiefnemer. Er waren nog geen grondposities, maar het is mijns inziens wel tekenend dat de Afdeling dit onderwerp niet

18. Zie [www.commissiener.nl](http://www.commissiener.nl), projectnr. 1829.

aansnijdt. Waarschijnlijk is zij van mening dat de initiatiefnemer geen verschil maakt bij een ruimtelijk besluit als een bestemmingsplan. Dit kan verklaard worden doordat een bestemmingsplan juridisch gezien altijd geïnitieerd wordt door een overheidsorgaan en dat daarmee het overheidsorgaan ook initiatiefnemer is voor het MER. Derhalve dient het alternatievenonderzoek ook te reiken tot de mogelijkheden van dit overheidsorgaan en in sommige gevallen naar aanleiding van de uitspraak misschien zelfs nog verder.

## 6. Kortom

De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft in navolging van de wetsgeschiedenis geoordeeld dat het in sommige gevallen noodzakelijk zal zijn ook alternatieven in beschouwing te nemen die verder reiken dan de taak en doelstelling van één overheidsinstantie. Als deze weg daadwerkelijk ingeslagen wordt, betekent dit een breuk met de reeds lange tijd bestaande m.e.r.-praktijk waarbij het alternatievenonderzoek voor een bestemmingsplan beperkt werd tot het grondgebied van de betreffende gemeente. Bovendien brengt deze eventuele nieuwe scope van het alternatievenonderzoek een aantal vragen met zich mee, waarvan de belangrijkste zijn op welke plannen en projecten deze van toepassing is en wat dit voor de praktijk betekent.

## Inrichtingen

107

Houden van honden –  
Beek/Nuth/Stein

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

15 juli 2009, nr. 200809032/1/M2

(mr. Van Diepenbeek)

Noot Zigenhorn

**Handhaving. Verzoek om handhaving. Inrichting. Begrip inrichting. Honden. Houden van honden. Bedrijfsmatigheid. Bedrijfsmatige omvang.**

[Wm art. 1.1; lvb milieubeheer art. 2.1 en Bijlage I cat. 8]

*In beroep is het besluit waarbij het dagelijks bestuur van de intergemeentelijke milieudienst Beek-Nuth-Stein afwijzend heeft beslist op het verzoek van appellanten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen ten aanzien van het houden en fokken van honden. Aan de afwijzing van het verzoek is ten grondslag gelegd dat in kwestie geen sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zodat er ook geen sprake is van een bevoegdheid op grond van deze wet om handhavend op te treden. Het betreft geen bedrijfsmatige of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is ondernomen bedrijvigheid, aldus het dagelijks bestuur. De Afdeling overweegt als volgt. Uit gemeentelijk onderzoek*

*volgt dat zeven labrador-retrievers worden gehouden, die overdag zijn gehuisvest in een in de tuin gelegen hondenren met een oppervlakte van circa 40 m<sup>2</sup>. In de avond- en nachtperiode verblijven de honden in het woonhuis. Jaarlijks worden gemiddeld twee tot drie nesten pups geboren. Een nest pups bestaat gemiddeld uit zes tot zeven labrador-retrievers. De honden worden, voorafgaande aan tentoonstellingen, in de bij de woning behorende garage getrimd. Ook worden daar gemiddeld twee tot drie keer per week honden van derden getrimd. De Afdeling acht voldoende aannemelijk gemaakt dat geen wezenlijke inkomsten worden verworven met het houden van en fokken met zeven honden. In tegenstelling tot hetgeen appellanten stellen worden slechts sporadisch op internet en in vakbladen honden ter verkoop aangeboden. Aannemelijk is dat de kosten die hiermee verband houden zodanig zijn dat geen inkomsten worden verworven met de behaalde omzet. Ook overigens acht de Afdeling op grond van de beschikbare gegevens dat niet is gebleken van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie. Gelet hierop kan niet worden gesproken van een bedrijfsmatige activiteit. De Afdeling is voorts van oordeel dat het houden en fokken van de genoemde honden in voornoemd aantal en onder bovengenoemde omstandigheden evenmin kan worden aangemerkt als een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was. Daarom betreft het ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Het feit dat er een inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel is, leidt niet tot een ander oordeel aangezien dit niet*