

9.1 INLEIDING

Besluiten over activiteiten met ingrijpende gevolgen voor het milieu kunnen alleen dan verantwoord worden genomen indien de verwachte milieugevolgen van tevoren goed bekend zijn. Initiatiefnemers van dergelijke activiteiten zijn echter vooral geïnteresseerd in het realiseren van hun voornemens en niet altijd in het van tevoren gedegen in kaart brengen van de verwachte milieugevolgen. Daarom is al in de jaren zeventig van de vorige eeuw het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.) ontwikkeld. Door een gedegen, met procedurele waarborgen omgeven onderzoek voorafgaande aan milieurelevante besluiten moet verzekerd worden dat de milieubelangen een volwaardige plaats krijgen in de besluitvorming en niet bij voorbaat ondergeschikt worden gemaakt aan het streven van de initiatiefnemer tot realisering van zijn voornemens. Voordat concrete besluiten met ingrijpende milieugevolgen worden genomen, zijn activiteiten vaak al in diverse plannen min of meer concreet uitgewerkt. In deze plannen worden de contouren van bepaalde voornemens, zoals de aanleg van wegen, havens of andere infrastructuur, al in wezenlijke mate bepaald. Indien de milieugevolgen van een voornemen pas bij de besluiten over de noodzakelijke vergunningen volwaardig meespelen, is dit vaak te laat. Zo staat bij een bouw- of milieuvergunning voor een afvalverbrandingsinstallatie de vraag welk type installatie moet worden gebouwd en op welke plaats dat moet gebeuren al niet meer ter discussie. Daarom moet verzekerd worden dat de mogelijke milieugevolgen van voornemens al tijdens de planvorming zo volledig mogelijk in beeld worden gebracht. Dat gebeurt met behulp van de strategische milieubeoordeling van plannen en programma's. De strategische milieubeoordeling van plannen en programma's wordt hierna aangeduid als plan-m.e.r., ter onderscheiding van de eerderbedoelde m.e.r. met betrekking tot besluiten, of vergunningen, die wij zullen aanduiden als project-m.e.r.¹ Gemeenschappelijk aan plan-m.e.r. en project-m.e.r. is dat het in beide gevallen om procedurele hulpmiddelen gaat. De milieugevolgen van plannen en concrete besluiten worden voorafgaande aan het vaststellen van plannen en het nemen van besluiten

1. In de m.e.r.-regelgeving wordt overigens niet gesproken over de project-m.e.r., maar over de m.e.r. voor besluiten (besluit-m.e.r.).

in kaart gebracht. Plan-m.e.r. noch project-m.e.r. bepaalt echter welke beslissing genomen dient te worden. Ook indien uit het milieueffectrapport (MER) in kwestie blijkt dat een bepaalde wijze van uitvoering slechter uitpakt voor het milieu dan een andere, kan, alles afwegende, voor die variant worden gekozen.² Dat dient dan uiteraard gemotiveerd te worden, bijvoorbeeld omdat de meest milieuvriendelijke variant veel duurder is of beduidend minder goed aan de beoogde doelstelling voldoet. Juist de motiveringseis heeft tot gevolg dat feitelijk toch meestal een (relatief) milieuvriendelijke variant wordt gekozen.

De Nederlandse m.e.r.-regeling is vooral te vinden in hoofdstuk 7 Wm en de hoofdzakelijk ter uitvoering daarvan vastgestelde AMvB, het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). Daarnaast zijn bepalingen relevant uit hoofdstuk 2 Wm (over de Commissie voor de milieueffectrapportage) en uit hoofdstuk 14 Wm (over de coördinatie bij het maken van een MER).

Om de relatie tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r. goed te kunnen begrijpen moet kort de ontwikkeling van beide instrumenten worden geschetst. Nederland liep met het introduceren van m.e.r. voorop in Europa en vooruit op de eerste Europese richtlijn over m.e.r. In de eerste Nederlandse m.e.r.-regeling van begin jaren tachtig van de vorige eeuw was 'm.e.r. op een zo vroeg mogelijk tijdstip' een belangrijk uitgangspunt. De m.e.r.-plicht werd daarom in een aanzienlijk deel van de gevallen gekoppeld aan strategische (ruimtelijke) plannen. De Europese M.e.r.-richtlijn van 1985 was echter toegesneden op m.e.r. voor vergunningen (project-m.e.r.). Dat heeft tot de nodige complicaties geleid. Geleidelijk schoof de m.e.r.-plicht steeds verder op naar de vergunningverlening. Pas in 2001 heeft de EG (thans EU) een richtlijn over milieubeoordeling van plannen en programma's vastgesteld (de Smb-richtlijn).³ Deze richtlijn moest op 21 juli 2004 zijn omgezet in Nederlands recht, hetgeen uiteindelijk begin najaar 2006 is gebeurd. Als gevolg van die omzetting is er thans een wettelijke plicht om bij het opstellen van een aantal plannen en programma's een plan-m.e.r. uit te voeren, in veel gevallen later gevolgd door een aanvullend project-m.e.r. De introductie van de plan-m.e.r. leidde ertoe dat er een nieuw evenwicht tussen een vroege plan-m.e.r. en een meer gedetailleerd project-m.e.r. moest worden gevonden. Verder is van belang dat de Nederlandse project-m.e.r.-regeling niet alleen voorop liep op de Europese, maar ook een aantal extra waarborgen kende, waaronder de verplichte adviezen van de Commissie voor de m.e.r. (kort: Commissie m.e.r.). De Commissie m.e.r. is een onafhankelijke deskundigencommissie. Zij heeft een uitgebreid secretariaat en voor elk project of plan wisselende werkgroepen (zie art. 2.17 e.v. Wm). De Nederlandse project-m.e.r.-regeling werd door sommigen als te zwaar en deels overbodig

2. Zie o.a. ABRvS 27 april 2011, nr. 201008134/1/M2, r.o. 2.2.2 en ABRvS 1 mei 2013, nr. 201107693/1/A4, r.o. 4.2.

3. Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *PbEG* 2001, L 197.

beschouwd. Onder meer om die reden is de m.e.r.-regeling in 2010 vereenvoudigd.⁴ De hoofdlijnen van de m.e.r.-regeling worden verderop in deze paragraaf besproken.⁵

9.2 EUROPEES- EN INTERNATIONAALRECHTELIJKE RANDVOORWAARDEN

9.2.1 *Europees recht*

In 1985 werd voor het eerst een Europese richtlijn over m.e.r. vastgesteld.⁶ In 1997 werd deze richtlijn gewijzigd door een tweede M.e.r.-richtlijn.⁷ Een tweede wijziging heeft plaatsgevonden door Richtlijn 2003/35/EG van 26 mei 2003 ter omzetting van de verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus. Een volgende wijziging is opgenomen in Richtlijn 2009/31/EG en betreft specifiek de afvang en opslag van CO₂.⁸ In 2011 is een gecodificeerde versie vastgesteld zonder inhoudelijke wijzigingen en is de oorspronkelijke richtlijn en de wijzigingen daarop ingetrokken.⁹ Inmiddels zijn er wel inhoudelijke wijzigingen in de M.e.r.-richtlijn doorgevoerd. De herziene M.e.r.-richtlijn is op 16 mei 2014 vastgesteld¹⁰ en dient voor 17 mei 2017 in de Nederlandse m.e.r.-regeling te worden geïmplementeerd. Hoewel er enkele ook voor Nederland relevante wijzigingen zijn doorgevoerd, betreft het relatief wijzigingen in de marge.¹¹ Aangezien de implementatietermijn nog enkele jaren loopt, wordt daar geen nadere

-
4. Wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage), *Stb.* 2010, 20. Deze wet is op 1 juli 2010 in werking getreden.
 5. Er is een aantal bijzondere m.e.r.-bepalingen in specifieke wet- en regelgeving. De belangrijkste daarvan is art. 1.11 Crisis- en herstelwet dat met zich brengt dat in bepaalde project-m.e.r.-procedures een lichter alternatievenregime geldt en waarin geen advies hoeft te worden ingewonnen bij de Commissie m.e.r. In dit hoofdstuk wordt daar verder geen aandacht aan geschonken.
 6. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEG* 1985, L 175.
 7. Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEG* 1997, L 73.
 8. Richtlijn 2009/31/EG van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* 2009, L 140.
 9. Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEU* 2012, L 26/1.
 10. Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PbEU* 2014, L 124/1.
 11. Zie het concept wetsvoorstel 'Wet implementatie herziening mer-richtlijn' en de bijbehorende concept-memorandum van toelichting, d.d. 25 februari 2015 (kenmerk IENM/BSK-2015/38890 en IENM/BSK-2015/38977). Op beide documenten kon via internet worden ingesproken. Een formeel wetsvoorstel was ten tijde van het afsluiten van dit manuscript nog niet verschenen.

aandacht aan geschonken. In het verlengde daarvan wordt in dit hoofdstuk naar de gecodificeerde richtlijn uit 2011 verwezen.

De M.e.r.-richtlijn bepaalt bij welke projecten een MER moet worden opgesteld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in projecten die altijd m.e.r.-plichtig zijn (bijlage I), en projecten die slechts dan m.e.r.-plichtig zijn als van deze projecten belangrijke milieugevolgen te verwachten zijn (bijlage II). De lidstaten mogen hiervoor drempelwaarden of andere algemene criteria vaststellen of in elk concreet geval bepalen of belangrijke milieugevolgen te verwachten zijn en dus een project-m.e.r. moet worden opgesteld. Ook een combinatie van beide methodes is mogelijk. De bijlage-II-projecten worden doorgaans 'm.e.r.-beoordelingsplichtige projecten' genoemd. De project-m.e.r.-plicht is in alle gevallen gekoppeld aan een besluit op grond waarvan de initiatiefnemer toestemming verkrijgt om het project uit te voeren.¹² De richtlijn bevat enkele eisen aan de inhoud van een project-m.e.r. (art. 3 en 5) en enkele procedurele eisen (art. 6 t/m 9). In art. 7 van de richtlijn worden bijzondere eisen gesteld aan een m.e.r. voor projecten met mogelijk aanzienlijke milieugevolgen in een ander land. Deze eisen zijn afkomstig uit een hierna te bespreken internationaal verdrag.

In het verleden moest de M.e.r.-richtlijn in de Nederlandse praktijk in een aanzienlijk aantal gevallen rechtstreeks toegepast worden, met name omdat de werkingssfeer van de Nederlandse m.e.r.-regeling te beperkt was of de Nederlandse project-m.e.r.-plicht niet aan een vergunning, maar uitsluitend aan een strategisch plan gekoppeld was. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft de M.e.r.-richtlijn bij de ontwikkeling van diverse aspecten van het leerstuk van directe werking een grote rol gespeeld.¹³

De afgelopen jaren was rechtstreekse werking in Nederland aan de orde bij het hanteren van drempelwaarden voor bijlage-II-projecten. Volgens het Hof van Justitie werd in het Besluit m.e.r. onvoldoende rekening gehouden met in bijlage III bij de richtlijn daarvoor opgesomde criteria.¹⁴ Het arrest van het Hof heeft geleid tot het huidige art. 2 lid 5 Besluit m.e.r. Daarmee zijn de drempelwaarden in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waarin de bijlage II-projecten uit de M.e.r.-richtlijn staan vermeld, indicatief geworden.¹⁵ Ook wanneer een drempelwaarde niet wordt overschreden, zal er een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling moeten worden verricht aan de hand van de in bijlage III bij de richtlijn opgesomde criteria. Hiermee lijkt de richtlijn na meer dan 25 jaar na de vaststelling ervan in Nederland voldoende te zijn omgezet.

12. Aldus de definitie van het begrip 'vergunning' in art. 1 M.e.r.-richtlijn. In bepaalde gevallen kan dat ook een bestemmingsplan zijn.

13. Te noemen zijn onder andere de zaken Kraaijeveld (C-72/95), Bozen (C-435/97), Wells (C-201/02) en Salzburger Flughafen (C-244/12).

14. HvJ EG 15 oktober 2009, C-255/08 (Commissie/Nederland), AB 2009, 406.

15. Met uitzondering van de categorieën C-49.1, D-49.2 en D-49.3. Het gaat daarbij om activiteiten die niet tot de M.e.r.-richtlijn zijn te herleiden. Voor die categorieën verzet zich er daarom geen rechtsregel tegen om te (blijven) werken met absolute drempelwaarden.

Dit geldt nog niet voor de in 2014 herziene M.e.r.-richtlijn, die wederom noopt tot een aantal aanpassingen in de Nederlandse m.e.r.-regeling.

In 2001 werd de Smb-richtlijn vastgesteld. Deze richtlijn bevat tamelijk gecompliceerde bepalingen over haar werkingssfeer (art. 2 en 3). Eenvoudig gezegd is de richtlijn van toepassing op alle plannen en programma's die 'wettelijk of bestuursrechtelijk' zijn voorgeschreven en een kader vormen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten, dan wel aan een 'passende beoordeling' in de zin van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn moeten worden onderworpen. Op deze begrippen zal hierna nog worden ingegaan. In art. 5 en bijlage I worden eisen gesteld aan de inhoud van een plan-m.e.r. die niet veel afwijken van de eisen aan een project-m.e.r. Procedureel wordt voorgeschreven dat de bij het planvormingsproces betrokken bestuursorganen worden geraadpleegd en, in gevallen met te verwachten grensoverschrijdende milieugevolgen, ook de betrokken overheidsinstanties uit andere landen.

Ook voor zover de M.e.r.-richtlijn en de Smb-richtlijn correct in de Nederlandse m.e.r.-regeling zijn geïmplementeerd, blijven ze in de dagelijkse praktijk een factor van belang. Bij de uitleg van direct of indirect tot die richtlijnen te herleiden begrippen in de Nederlandse m.e.r.-regeling, dient rekening te worden gehouden met de communautaire achtergrond.¹⁶ Bij het interpreteren van in de M.e.r.-richtlijn gehanteerde begrippen (die niet zelden een-op-een zijn 'overgenomen' in de Nederlandse m.e.r.-regeling) kan gebruik worden gemaakt van het in 2008 door de Europese Commissie opgestelde document Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive); Interpretation of definitions of certain categories of annex I and II of the EIA Directive. Wat betreft de Smb-richtlijn heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van de vraag wat in de Nederlandse m.e.r.-regeling verstaan moet worden onder de term 'redelijk alternatief' (een term die te herleiden is tot art. 5 lid 1 Smb-richtlijn) nadrukkelijk betekenis toegekend aan de van de Europese Commissie afkomstige Handleiding ('guidance document') 'Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'.¹⁷

Behalve bij de interpretatie van begrippen komt ook overigens aan in ieder geval de M.e.r.-richtlijn betekenis toe. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft onder uitdrukkelijke verwijzing naar deze richtlijn (en daarop gebaseerde jurisprudentie van het HvJ EU) bijvoorbeeld bepaald dat verwerking van de project-m.e.r.-plicht niet zonder meer kan worden aanvaard. Wordt verzuimd om voor een daartoe in het Besluit m.e.r. aangewezen ruimtelijke-orderingsbesluit een project-MER te maken, dan zal die plicht om die reden doorschuiven naar een volgend ruimtelijk plan.¹⁸

16. Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090, JM 2008, 75 en ABRvS 15 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2181, AB 2005, 12.

17. Zie ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, JM 2012, 53 (r.o. 2.22.6).

18. ABRvS 28 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1675, JM 2007, 87.

9.2.2 *Internationaal recht*

Ook het internationale recht bevat regelingen over m.e.r. Tot een aantal jaren geleden was dat echter beperkt tot het door de UNECE in 1991 te Espoo gesloten en in 1997 van kracht geworden Verdrag inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband.¹⁹ Dit verdrag bevat verplichtingen tot het raadplegen van andere landen indien beoogde projecten mogelijkwerijs aanzienlijke grensoverschrijdende milieugevolgen kunnen hebben. Het verdrag heeft model gestaan voor de door de wijzigingsrichtlijn 97/11/EG in art. 7 van de Europese M.e.r.-richtlijn en vervolgens in art. 7.38a e.v. van de Wm opgenomen verplichtingen. Zowel de EU als Nederland is partij bij het verdrag en heeft het verdrag geratificeerd.

In het kader van het Espoo-Verdrag is daar bij gekomen het op 21 mei 2003 te Kiev aanvaarde 'Protocol betreffende strategische milieueffectrapportage', ook 'Kiev-protocol' genoemd.²⁰ Het protocol is op 11 juli 2010 in werking getreden. De strekking van het protocol is opmerkelijk, nu het bestreken onderwerp ruimer is dan het onderwerp waarop het Espoo-Verdrag, waarbinnen het protocol tot stand is gekomen, betrekking heeft. Het protocol bevat niet slechts verplichtingen ten aanzien van projecten met mogelijkwerijs grensoverschrijdende gevolgen, maar algemene verplichtingen tot het maken van een milieubeoordeling voor bepaalde plannen en programma's. Het is duidelijk te zien dat het Kiev-protocol en de Smb-richtlijn bij de totstandkoming op elkaar zijn afgestemd.

9.3 PLAN-M.E.R.

Hoofdstuk 7 Wm en het Besluit m.e.r. zijn in 2006 uitgebreid met een plan-m.e.r.-regeling. Daarmee is beoogd zowel de Smb-richtlijn, als het 'Kiev-protocol' van het 'Espoo-Verdrag' te implementeren. In hoofdstuk 7 Wm en het Besluit m.e.r. wordt een onderscheid gemaakt tussen m.e.r. bij besluiten (project-m.e.r.) en m.e.r. bij plannen (plan-m.e.r.). Voor beide gelden verschillende procedures. Hieronder komt eerst de plan-m.e.r.-procedure aan de orde, in de paragrafen 9.4 e.v. gaan we in op de project-m.e.r.

9.3.1 *Werkingsfeer*

Overeenkomstig de Smb-richtlijn kent de Nederlandse m.e.r.-regeling een plan- m.e.r. bij twee categorieën plannen, namelijk

- bij plannen die 'het kader vormen' voor een project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit (art. 7.2 lid 2 Wm), en

19. *Trb.* 1991, 104. Het verdrag wordt vaak, zo ook hier, 'Espoo-Verdrag' genoemd.

20. Het protocol heeft het UNECE-nummer MPEIA/2003/1 en is te raadplegen via www.unece.org/env/eia.

- bij 'wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven' plannen waarvoor wegens hun mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling als bedoeld in de Nbw 1998 moet worden gemaakt (art. 7.2a lid 1 Wm).

Ten aanzien van alle activiteiten die op grond van art. 7.2 lid 1 Wm in de onderdelen C en D van de bijlage van het Besluit m.e.r. (hierna wordt gemakshalve gesproken over de onderdelen C en/of D) zijn aangewezen als project-m.e.r.-(beoordelings)plichtig, zijn in dezelfde onderdelen C en D ook de categorieën van plannen omschreven bij de voorbereiding waarvan een plan-m.e.r. moet worden gemaakt (art. 7.2 lid 2 Wm). De onderdelen C en D bestaan uit vier kolommen. In de eerste kolom is het soort activiteit genoemd, bijvoorbeeld de aanleg of wijziging of uitbreiding van een binnenvaartweg (C-3.1 en D-3.1). In de tweede kolom kan een nadere specificatie zijn aangegeven, doorgaans in de vorm van een drempelwaarde. De derde kolom verwijst naar de plannen die onder de plan-m.e.r.-plicht vallen. De vierde kolom ten slotte verwijst naar de besluiten waarvoor de project-m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt (zie over de onderdelen C en D nader de paragrafen over de project-m.e.r.). Dat ook met betrekking tot project-m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten (onderdeel D) plan-m.e.r.-plichtige plannen worden aangewezen, betekent dat er met betrekking tot die activiteit zonder meer een plan-m.e.r. moet worden opgesteld, terwijl niet uitgesloten is dat het bevoegd gezag later tot het oordeel komt dat voor de activiteit geen project-m.e.r. behoeft te worden vervaardigd. Daarbij past wel de kanttekening dat de plan-m.e.r.-plicht niet direct aan de orde is als de drempelwaarde in kolom 2 van onderdeel D niet wordt overschreden. In die situatie geldt er ook voor het plan een vormvrije plan-m.e.r.-beoordelingsplicht (op grond van art. 2 lid 5 Besluit m.e.r.). Tot de in kolom 3 van de onderdelen C en D aangewezen plannen behoren onder andere plannen die hun grondslag vinden in de Wro, zoals structuurplannen, inpassingsplannen en bestemmingsplannen. Men dient er zich van bewust te zijn dat ingevolge onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. aan 'plannen als bedoeld in art. 3.1 van de Wro' een ruimere betekenis toekomt dan ingevolge de Wro zelf. Zo verstaat het Besluit m.e.r. daaronder bijvoorbeeld ook een inpassingsplan, een beheersverordening en aanwijzingen. Alleen die onderdelen van de in het Besluit m.e.r. opgesomde plannen zijn plan-m.e.r.-plichtig die voldoende concreet zijn om als 'kaderstellend' voor de toekomstige besluitvorming omtrent project-m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten te kunnen worden aangemerkt. Planbepalingen zijn 'kaderstellend' indien zij 'de toon zetten' voor de verdere besluitvorming (zie ook art. 7.2 lid 2 sub a en sub b Wm). Het gaat dus (overeenkomstig de Smb-richtlijn) niet alleen om planbepalingen die (volledig) juridisch bindend zijn.²¹

Een vraag die de gemoederen in de m.e.r.-praktijk nogal eens bezighoudt, is of er ook nog sprake is van kaderstelling als ten tijde van de vaststelling van het plan het in kolom 4 van onderdeel D voor m.e.r.-(beoordelings)plicht aangewezen besluit reeds

21. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 maart 2010, nr. 200806507/1/R1, JM 2010, 61 m.nt. Poortinga.

is genomen. Stel, dat voor de oprichting en het in gebruik hebben van een inrichting voor de fabricage van papier met een capaciteit van 125 ton per dag in het verleden al een Wm-vergunning is verleend. Is een thans vast te stellen bestemmingsplan waarin deze inrichting een positieve bestemming krijgt dan kaderstellend en plan-m.e.r.-plichtig (zie D-20.2)? De Afdeling heeft deze vraag niet met een ja of een nee beantwoord. Kort gezegd vindt de Afdeling dat van kaderstelling niet gesproken kan worden indien er voor de Wm-vergunning (thans omgevingsvergunning milieu) reeds een m.e.r.-beoordeling is verricht, het bestemmingsplan niet meer mogelijk maakt dan in de Wm-vergunning is vergund en er sprake is van een plan voor een relatief klein gebied op lokaal niveau.²²

De plan-m.e.r.-plicht wegens de mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden heeft uitsluitend betrekking op 'wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht vast te stellen' plannen. Onduidelijk is wat moet worden verstaan onder bestuursrechtelijk verplicht vast te stellen plannen. Uit de tekst, maar ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Smb-richtlijn kan worden afgeleid dat daarmee planverplichtingen zijn bedoeld die bijvoorbeeld in andere plannen, richtlijnen, concrete bestuursrechtelijke besluiten en dergelijke staan. Dit betekent dat het planopstellende bestuursorgaan bij een plan dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied moet nagaan of uit het een of ander bestuursrechtelijk besluit of uit een ander plan een verplichting tot het opstellen van het aan de orde zijnde plan kan worden afgeleid.

De term 'verplicht' in art. 7.2a lid 1 Wm moet ruim worden uitgelegd, zo volgt uit een arrest van het HvJ EU uit 2012.²³ Het Hof oordeelde daarin dat plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen (waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald), eveneens moeten worden aangemerkt als 'voorgeschreven' in de zin van de Smb-richtlijn. Art. 7.2a lid 1 Wm moet in die zin worden geïnterpreteerd, waardoor evident is dat bijvoorbeeld inpassingsplannen per definitie onder de reikwijdte van dit artikellid vallen. Derhalve ook als er geen juridische verplichting is om die in het concrete geval vast te stellen.

Het planbegrip in art. 7.2a lid 1 Wm heeft geen relatie met het planbegrip in het Besluit m.e.r., althans niet in die zin dat alleen plannen die zijn genoemd in kolom 3 als plan in de zin van voornoemd artikellid kunnen hebben te gelden.²⁴

22. Zie onder andere ABRvS 29 december 2010, nr. 200904433/1/R3 en ABRvS 30 mei 2012, nr. 201106356/1/R1, TBR 2012, 129 m.nt. M.A.A. Soppe.

23. HvJ EU 22 maart 2012, C-567/10, TBR 2012, 151 m.nt. Soppe.

24. Zo heeft de Afdeling bijvoorbeeld een peilbesluit ex art. 5.2 lid 1 Waterwet aangemerkt als een plan in de zin van art. 7.2a lid 1 Wm (ABRvS 27 maart 2013, nr. 201108064/1/A4). In de onderdelen D-49.1 tot en met D-49.3 worden dergelijke besluiten in kolom 4 genoemd. Noch bij die onderdelen noch elders worden peilbesluiten in kolom 3 van de onderdelen C en D genoemd.

In paragraaf 9.4.1 wordt ingegaan op de werkingssfeer van de project-m.e.r.-regeling. Daarin komen ook onderwerpen aan de orde die evenzeer relevant zijn voor de werkingssfeer ter zake van de plan-m.e.r. Het gaat daarbij om het samenhang- en voorzienbaarheidscriterium en de provinciale aanvullingsbevoegdheid.

9.3.2 Procedure

De plan-m.e.r.-procedure bestaat uit de volgende fasen:

1. Kennisgeving en inspraak
2. Raadpleging van bestuursorganen en adviseurs
3. Notitie reikwijdte en detailniveau (facultatief)
4. Opstellen van het milieurapport
5. Kennisgeving en ter inzage legging MER en ontwerpplan
6. Inspraak
7. Advisering door de Commissie m.e.r.
8. Vaststelling van het plan
9. Bekendmaking van het plan
10. Evaluatie.

De plan-m.e.r.-procedure begint met het openbaar kennisgeven van het voornemen om een plan te gaan vaststellen waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt. In de kennisgeving staat onder andere dat de stukken over het plan ter inzage worden gelegd, waar en wanneer dit gebeurt en dat de mogelijkheid bestaat zienswijzen naar voren te brengen. Het planopstellende orgaan raadpleegt andere bestuursorganen die ingevolge het wettelijk voorschrift waarop het plan berust bij de voorbereiding van het plan moeten worden betrokken, alsmede de wettelijk adviseurs, over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die relevant is voor het plan en die op grond van art. 7.7 Wm in het milieu-effectrapport moet worden opgenomen (7.8 Wm). Het is niet verplicht de Commissie m.e.r. om advies te vragen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen plan-MER.²⁵ Welke organen wel moeten worden geraadpleegd verschilt van geval tot geval. Vaak zal het gaan om provincies, waterschapsbesturen of gemeenten, maar ook om de inspectiedienst van het ministerie van I&M, de regionale directies van EZ en dergelijke. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen een notitie reikwijdte en detailniveau op te stellen. Dit is niet verplicht.

25. Aan het inschakelen van de Commissie m.e.r. (overigens ook wanneer daartoe wel een verplichting bestaat) zijn aanzienlijke kosten verbonden. De Wet tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage, *Stb.* 2014, 173, heeft op 1 juli 2014 geleid tot de opname van het huidige art. 2.23a Wet milieubeheer. De door de Commissie m.e.r. te hanteren tarieven voor adviezen in een m.e.r.-procedure zijn aan te treffen op haar website. In 2015 variëren de advieskosten tussen de € 11.500 tot € 49.000.

Het plan-MER wordt opgesteld door het bevoegd gezag.²⁶ Doorgaans zal dat gelijktijdig gebeuren met het opstellen van het ontwerpplan. De Wm noemt hiervoor geen termijnen. Wel bepaalt zij dat het plan-MER gereed moet zijn op het moment dat het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd (art. 7.10 lid 1 Wm).

Vervolgens worden zowel het plan-MER, als het ontwerpplan onderworpen aan inspraak en wordt de Commissie m.e.r. verzocht te adviseren. Een ieder kan zienswijzen kenbaar maken (art. 7.11 en 7.12 Wm). Een verplichting om andere bestuursorganen om een beoordeling te vragen is niet in de wet opgenomen, maar zal vaak voortvloeien uit de wettelijke bepalingen die de opstelling van het desbetreffende plan regelen. Bij de uiteindelijke vaststelling van het plan geeft het bevoegd gezag aan hoe rekening is gehouden met de in het MER beschreven milieugevolgen en wat het heeft overwogen over de in het MER beschreven alternatieven, over de zienswijzen en over het advies van de Commissie m.e.r. (art. 7.14 lid 1 Wm).²⁷ Verder wordt vastgesteld hoe en wanneer er geëvalueerd wordt (art. 7.14 lid 3 Wm). Het plan wordt tenslotte bekendgemaakt.

De plan-m.e.r.-regeling bevat bijzondere bepalingen voor plannen met mogelijk wezenlijke grensoverschrijdende milieugevolgen (zie met name art. 7.38a e.v.). Verwezen zij naar hetgeen hierover in paragraaf 9.4.2 wordt opgemerkt.

9.3.3 *Inhoud*

De inhoudseisen van een MER staan vermeld in art. 7.7 Wm. Daaruit volgt dat een plan-MER een beschrijving van de voorgenomen activiteit dient te geven alsmede van hetgeen met die activiteit wordt beoogd. Daarnaast dienen de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in het MER aan de orde te komen. De milieueffecten van de zowel de voorgenomen activiteit als van de alternatieven dienen vervolgens via de verplicht te beschrijven referentiesituatie met elkaar te worden vergeleken. De referentiesituatie is de bestaande situatie en de autonome ontwikkeling. Dat is de ontwikkeling die plaatsvindt indien de voorgenomen activiteit noch alternatieven daarvoor worden gerealiseerd. Daarbij wordt doorgaans een termijn van tien jaar genomen, maar een andere termijn (dan wel meerdere termijnen) is ook toegestaan. De vorenbedoelde vergelijking ten opzichte van de referentiesituatie

26. Wanneer bijvoorbeeld een bestemmingsplanherziening wordt opgestart ten behoeve van een privaat initiatief en er in dat kader een plan-MER moet worden gemaakt, wijst de praktijk overigens uit dat niet zelden de private initiatiefnemer zorg draagt voor het opstellen van het plan-MER. In ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083, *M en R* 2013, 6, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat het bevoegd gezag in de omstandigheid dat het (gecombineerde project- en plan-)MER in opdracht van de initiatiefnemers is opgesteld, geen aanleiding behoefde te zien om de opstellers van het MER als niet onafhankelijk of partijdig aan te merken en het MER om die reden buiten beschouwing te laten.

27. Schending van de motiveringsplicht ex art. 7.14 lid 1 Wm kan fatale gevolgen voor het plan hebben, getuige de uitspraak ABRvS 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4011, *JM* 2013, 54.

geeft inzicht in de vraag hoe de alternatieven (daaronder begrepen de voorgenomen activiteit) op het aspect milieu ten opzichte van elkaar scoren. Overigens komt niet zelden een gedifferentieerd beeld naar voren. Denkbaar is dat een alternatief slecht scoort op het aspect landschappelijke waarden, maar goed op het aspect leefbaarheid (denk aan een rondweg om een bestaande dorpskern). Dat kan bij een ander alternatief precies andersom zijn (denk aan het alternatief waarin de bestaande weg in de dorpskern weliswaar wordt verbreed, maar wel de functie van doorgaand verkeer blijft houden). In een plan-MER moeten ook de mogelijk te treffen compenserende en mitigerende maatregelen worden beschreven.

Wat betreft de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, kan niet in algemene zin worden aangegeven hoe die dienen te worden bepaald. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven dat de 'omstandigheden van het geval' daarvoor bepalend zijn.²⁸ Dat geldt zowel voor het type als het aantal in het MER te beschrijven alternatieven. Wat betreft de typen alternatieven kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen nut/noodzaak-alternatieven (bijvoorbeeld: light-railverbinding in plaats van een snelweg), locatiealternatieven en inrichtings-/uitvoeringsalternatieven (bijvoorbeeld: tunnel versus viaduct en het gebruik van luchtfilters). Relevante aspecten bij de selectie van alternatieven zijn vooral het doelbereik van een alternatief (in relatie tot de doelstelling van de voorgenomen activiteit), het beschikbare financiële kader en het onderscheidend vermogen van een alternatief. Maar ook andere factoren zijn van belang.²⁹

Bij het beschrijven van de milieueffecten van een plan (m.n. het bestemmingsplan) in een MER dient rekening te worden gehouden met de maximale mogelijkheden die dat plan biedt,³⁰ zij het dat het MER zich in beginsel uitsluitend hoeft te richten op die onderdelen van het plan die maken dat het plan plan-m.e.r.-plichtig is.³¹

De inhoud van een plan-MER mag worden afgestemd op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, alsmede, indien het plan deel uitmaakt van een hiërarchie van plannen, in het bijzonder op de plaats die het plan inneemt in die hiërarchie (art. 7.7 lid 3 sub a Wm). Hieruit volgt dat het bevoegd gezag mag aangeven dat bepaalde aspecten nog niet in een voorliggend plan worden

28. Zie onder andere ABRvS 20 augustus 2014, nr. 201306769 (r.o. 14.6).

29. Zie voor een overzicht van de aan de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ontleende relevante selectiecriteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of een alternatief in een MER moet worden beschreven, het commentaar van Soppe bij de art. 7.7 en 7.23 in *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2014.

30. Dat geldt ook voor een besluit-MER. Zie onder andere ABRvS 17 oktober 2012, nr. 201105599/1/R2 en ABRvS 13 mei 2014, nr. 201304503/1. Met een feitelijk onmogelijke mogelijkheid behoeft in de effectbeschrijving overigens geen rekening te worden gehouden, aldus ABRvS 23 januari 2013, nr. 201108042/1/R4, *JM* 2013, 44 m.nt. Hoevenaars.

31. Zie ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, *M en R* 2014, 143 m.nt. Kaajan en Soppe.

gereguleerd (maar bijvoorbeeld in een in een later stadium vast te stellen plan of besluit aan de orde komen) en dat die desbetreffende aspecten in het verlengde daarvan niet in het op te stellen plan-MER worden beschreven. Mede vanwege de hier bedoelde scoping, kent een plan-MER vaak een hoger abstractieniveau dan een project-MER, zeker wanneer het om indicatieve plannen gaat (zoals structuurvisies). Daarbij past het beschrijven van beleids- en/of locatiealternatieven. Is er sprake van een plan-m.e.r.-plicht voor een bestemmingsplan, dan zal het MER even gedetailleerd zijn als wanneer er sprake is van een project-m.e.r.-plicht. In een dergelijk MER kan onder omstandigheden worden volstaan met het beschrijven van inrichtingsalternatieven.³²

Het is mogelijk dat ten aanzien van dezelfde activiteit meerdere plan-MER'en moeten worden gemaakt. Teneinde doublures en (dus) onnodige werkzaamheden te voorkomen, is het toegestaan om bij het opstellen van een plan-MER gebruik te maken van de informatie uit een eerder vervaardigd plan-MER (art. 7.7 lid 3 sub b Wm). Maar ook het gebruik van een reeds in het verleden gemaakt project-MER is in dat verband toegestaan.³³ Wel dient steeds weer de volledige plan-m.e.r.-procedure te worden doorlopen.³⁴

9.4 PROJECT-M.E.R.

Er zijn twee typen project-m.e.r.-procedures: een beperkte en een uitgebreide. Welke procedure wordt gevolgd hangt af van het besluit dat wordt genomen.

9.4.1 Werkingssfeer

Aanwijzing m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten en besluiten

Net als de M.e.r.-richtlijn maakt de Wm een onderscheid in activiteiten³⁵ die altijd project-m.e.r.-plichtig zijn en activiteiten die alleen project-m.e.r.-plichtig zijn indien het bevoegd gezag heeft geoordeeld dat vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn, de zogenoemde project-m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. De activiteiten die zonder meer project-m.e.r.-plichtig zijn, zijn op grond van art. 7.2 lid 1 sub a Wm aangewezen in onderdeel

32. Zie bijvoorbeeld ABRvS 1 mei 2013, nr. 201202866/1/R1, *M en R* 2013, 97 m.nt. M.A.A. Soppe en J. Gundelach (zie punt 15 e.v. van de annotatie).

33. Zie ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201201588/1/R4, ECLI:NL:RVS:2012:BY1743 en ABRvS 13 februari 2013, nr. 201205534/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1278. Deze uitspraken wijzen uit dat zulks er onder meer toe kan leiden dat er geen nieuwe alternatieven in het plan-m.e.r. behoeven te worden beschreven.

34. ABRvS 27 juni 2012, nr. 201008988/1/R3, ECLI:NL:RVS:2012:BW9531.

35. Dat de Nederlandse m.e.r.-regeling spreekt van 'activiteiten' en niet, zoals de Europese, van 'projecten', is een taalkundige kwestie. Er wordt hetzelfde mee bedoeld.

C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. De project-m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten zijn ingevolge art. 7.2 lid 1 sub b Wm aangewezen in onderdeel D van dezelfde bijlage. Beide delen van de bijlage bestaan uit vier kolommen. Zie hierover reeds paragraaf 9.3.1.

Van belang is dat kolom 4 de besluiten aanduidt waarvoor een m.e.r.- dan wel een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Dat betekent dat de project-MER voor bijvoorbeeld de aanleg van een auto(snel)weg in beginsel opgesteld moet worden voor het tracévaststellingsbesluit op grond van de Tracéwet (zie C-1.2). De m.e.r.-beoordelingsplicht voor een wijziging of uitbreiding van een auto(snel)weg is in beginsel evenzeer verbonden aan het tracévaststellingsbesluit (zie D-1.1). In het geval de besluitvorming primair via het ruimtelijke ordeningsspoor verloopt, verschuift de project-(m.e.r.)beoordelingsplicht naar de vaststelling van een ruimtelijk plan. Ook dat volgt uit kolom 4 van de onderdelen C-1.2 en D-1.1. Besluiten die niet in kolom 4 zijn genoemd, behoeven niet aan een m.e.r.- (beoordeling) te worden onderworpen.³⁶ Vanuit het perspectief van de M.e.r.-richtlijn kan worden betwijfeld of daarmee een toereikende implementatie is bewerkstelligd. Dat de vergunningverlening (ex art. 2 lid 1 M.e.r.-richtlijn) over een project via meerdere deelbesluiten (deelvergunningen) verloopt, acht het Hof van Justitie aanvaardbaar. Datzelfde geldt indien de project-m.e.r.- (beoordelings)plicht is verbonden aan één van die deelbesluiten. Evenwel is dan wel vereist dat een eventueel opgesteld project-MER ook moet worden betrokken bij de overige deelbesluiten en dat in dat verband ten minste wordt geverifieerd dat het MER nog voldoende actueel en volledig is.³⁷ Zonder de Nederlandse m.e.r.-regeling op dat punt expliciet in strijd met de M.e.r.-richtlijn te achten, lijkt de Afdeling zich daar overigens van bewust.³⁸

Samenhang en voorzienbaarheid

Wanneer een initiatiefnemer een activiteit gefaseerd uitvoert en de verschillende fases en bijbehorende besluiten de drempelwaarde van de m.e.r.- (beoordelings)plicht niet overschrijden, kan er op basis van het samenhang- en voorzienbaarheids criterium in sommige gevallen toch sprake zijn van een m.e.r.- (beoordelings)plicht.³⁹ Dat geldt

36. Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3253, JM 2010, 87 en ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1031.

37. Zie HvJ EG 4 mei 2006, C-290/03 en HvJ EU 3 maart 2011, C-50/09, JM 2011, 59 m.nt. Hoevenaars. Zie in dit kader ook Soppe 2013.

38. Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 november 2014, nr. 201401698/1/R6. In r.o. 5.6.1 overweegt de Afdeling dat de m.e.r.-plicht in beginsel is uitgewerkt (aangezien conform de Nederlandse m.e.r.-regeling voor de betreffende glastuinbouwactiviteit reeds een project-MER is gemaakt), maar dat er omstandigheden kunnen zijn (waarbij de Afdeling denkt aan de factoren als bedoeld in bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn), die maken dat het reeds gemaakte MER niet meer voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De Afdeling laat in het midden wat er dan dient te geschieden, maar het opstellen van een aanvulling op het MER lijkt dan in de rede te liggen.

39. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7758, JM 2010, 61 en ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8002, AB 2013, 96 m.nt. Soppe.

zowel voor de project- als de plan-m.e.r.-plicht. Ter illustratie zij gewezen op een uitspraak uit februari 2012 waarin de Afdeling tot de conclusie komt dat de in het ter toetsing voorliggende bestemmingsplan voorziene vier windturbines voor de toepassing van het Besluit m.e.r. één activiteit vormen met de vijf voorziene windturbines op het aan het bestemmingsplan grenzende bedrijventerrein (gelegen in een naburige gemeente), waardoor er een plan-m.e.r.-plicht bestond.⁴⁰ De omvangrijke jurisprudentie met betrekking tot de vraag of activiteiten zodanig met elkaar samenhangen dat er voor de toepassing van het Besluit m.e.r. sprake is van één activiteit is overigens zeer casuïstisch en laat zich niet ontleden in enkele duidelijke toetsingscriteria. Een in juridisch opzicht lastig te duiden, maar voor de praktijk wellicht belangrijke uitspraak wordt gevormd door ABRvS 24 oktober 2012.⁴¹ Dit betreft de uitspraak van de Afdeling op het beroep tegen het bestemmingsplan 'Stationsomgeving Hanzelijn' van de gemeente Kampen. In die uitspraak komt de Afdeling tot het oordeel dat de in dit plan voorziene woningbouw en de in de directe nabijheid gesitueerde toekomstige woningbouwlocatie IJsseldelta-Zuid wellicht moeten worden aangemerkt als één woningbouwlocatie die deel uitmaakt van een integrale gebiedsontwikkeling, maar dat dit in die casus niet impliceert dat er in termen van het Besluit m.e.r. moet worden gesproken van één stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van onderdeel D-11.2 van de bijlage van het Besluit m.e.r. De Afdeling acht daartoe van belang dat de milieueffecten van de ontwikkelingen in de twee gebieden elkaar niet versterken.

Aanvullende aanwijzing door provincie

Ingevolge art. 7.6 Wm kunnen PS in de provinciale milieuverordening aanvullend op het Besluit m.e.r. activiteiten aanwijzen die project- en of plan-m.e.r.-plichtig zijn. Hoewel in een verder verleden wel van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, is dat thans niet meer het geval. De verwachting is ook niet dat er in de toekomst nog gebruik van zal worden gemaakt. Nu er ook geen communautaire verplichting is die noopt tot handhaving van art. 7.6 Wm, keert deze bepaling niet terug in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet.

Ontheffing

Art. 7.21 Wm bepaalt dat het bevoegd gezag in gevallen waarin het algemeen belang het onverwijld ondernemen van een activiteit noodzakelijk maakt, ontheffing van de project-m.e.r.-plicht kan verlenen. Deze bevoegdheid is beperkt tot de besluiten die in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage van het Besluit m.e.r. zijn opgenomen en tot de bij provinciale verordening ex art. 7.6 lid 3 voor project-m.e.r.-plicht aangewezen besluiten. Voor m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten (ex onderdeel D van de bijlage van het Besluit m.e.r.) bestaat geen ontheffingsmogelijkheid. Dit lijkt een omissie, zeker nu de m.e.r.-richtlijn zich daartegen niet verzet.

40. ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7245, JM 2012, 52.

41. ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201202859/1/T1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BY1055.

In de parlementaire geschiedenis is aangegeven dat ontheffing slechts wordt verleend indien er sprake is van zwaarwegende redenen en van een zodanig spoedeisend karakter, dat het uitvoeren van een project-m.e.r. niet kan worden afgewacht. Als voorbeeld is gewezen op een dijkdoorbraak waardoor acuut overstromingsgevaar ontstaat. Het staat dan buiten twijfel dat het algemeen belang vereist dat er onverwijld een nieuwe dijk wordt aangelegd.⁴² Van de ontheffingsmogelijkheid wordt zelden gebruik gemaakt.

Procedure (formele) m.e.r.-beoordelingsplicht

De initiatiefnemer van een project-m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit dient zijn voornemen aan het bevoegd gezag mee te delen dat uiteindelijk het (eventueel) project-m.e.r.-plichtige besluit zal moeten nemen. Doorgaans gebeurt dit in de vorm van een aanmeldingsnotitie waarbij de nadere gegevens worden vermeld die nodig zijn om te kunnen beoordelen of een project-MER moet worden gemaakt. Het gaat bij deze criteria om de omstandigheden die worden genoemd in bijlage III van de M.e.r.-richtlijn (zie art. 7.17 lid 3 Wm). Daarbij gaat het kort gezegd over de al dan niet gewone of bijzondere kenmerken van het project, de plaats waar de activiteit moet worden verricht, de mogelijke samenhang met andere activiteiten en mogelijke bijzonderheden met betrekking tot de te verwachten milieugevolgen. Het bevoegd gezag moet uiterlijk binnen zes weken (art. 7.17 lid 1 Wm) na deze mededeling besluiten of al dan niet een project-m.e.r. nodig is, en moet deze beslissing publiceren overeenkomstig art. 7.17 lid 4 en 5 Wm. Is de overheid initiatiefnemer en tegelijk ook bevoegd gezag, dan hoeft er uiteraard geen mededeling plaats te vinden, maar volstaat de publicatie van het besluit of een project-m.e.r. nodig is. In de praktijk vinden veel project-m.e.r.-beoordelingsprocedures plaats, maar wordt er zeer zelden besloten dat een project-m.e.r. nodig is. De Afdeling bestuursrechtspraak toetst m.e.r.-beoordelingsbesluiten uitermate terughoudend en accordeert doorgaans vrij snel het door het bevoegd gezag ingenomen standpunt. Dat geldt overigens niet alleen als de conclusie luidt dat geen project-MER nodig is, maar ook als het bevoegd gezag juist wel heeft geoordeeld dat een project-MER moet worden opgesteld.⁴³ In een m.e.r.-beoordeling mag rekening worden gehouden met mitigerende maatregelen.⁴⁴ Dergelijke maatregelen kunnen er dus toe leiden dat de conclusie luidt dat geen project-MER hoeft te worden opgesteld. Compenserende maatregelen lijken evenwel niet thuis te horen in een m.e.r.-beoordeling, aangezien die niet afdoen aan het kunnen optreden van belangrijke nadelige milieugevolgen.⁴⁵

42. Zie MvT, *Kamerstukken II* 1980/81, 16 814, nr. 3, p. 68 en nr. 7, p. 28.

43. Zie expliciet ABRvS 1 oktober 2014, 201308398/1/R4, *M en R* 2015, 22 m.nt. Soppe. In de annotatie wordt uitgebreid op de toetsingswijze van de Afdeling ter zake van m.e.r.-beoordelingsbesluiten ingegaan.

44. Zie *Handelingen II*, 22 608, nr. 3, p. 19, alsmede bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2012, nr. 201111800/1/R2, *AB* 2012, 383 m.nt. Van Hall.

45. Aldus ABRvS 1 oktober 2014, 201308398/1/R4, *M en R* 2015, 22 m.nt. Soppe. Uit een aantal andere uitspraken lijkt evenwel te volgen dat de Afdeling compenserende maatregelen in een m.e.r.-

Hoewel het project-m.e.r.-beoordelingsbesluit op rechtsgevolgen is gericht, staat daartegen in de regel geen directe rechtsbescherming open, nu het om een voorbereidingshandeling gaat.⁴⁶ Ingevolge art. 6:3 Awb kan alleen diegene rechtsbescherming verkrijgen die door het voorbereidingsbesluit zelfstandig, dus los van het uiteindelijke besluit, rechtstreeks in zijn belangen wordt geraakt. Dat is feitelijk alleen de initiatiefnemer indien het bevoegd gezag besluit dat wel een project-m.e.r. moet worden opgesteld.⁴⁷ Tegen het uiteindelijke besluit over het project, dat met of zonder m.e.r. tot stand is gekomen, kan wel beroep worden ingesteld, waarbij ook de beslissing om wel of geen project-m.e.r. voor te schrijven aan de orde kan komen.

Vormvrije m.e.r.-beoordeling

Hiervoor is aan de orde gekomen dat er voor activiteiten in onderdeel D die onder de drempelwaarde in kolom 2 blijven, een vormvrije (informele) m.e.r.-beoordeling moet worden verricht teneinde vast te stellen of er gelet op de factoren in bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden die het doorlopen van een formele m.e.r.-beoordeling noodzakelijk maken. Aangezien ook in de vormvrije m.e.r.-beoordeling moet worden getoetst aan de bijlage III-criteria, wordt in de vormvrije m.e.r.-beoordeling doorgaans direct ingegaan op de vraag of er al dan niet een MER moet worden gemaakt (en dus niet of er al dan niet een formele m.e.r.-beoordeling moet worden doorlopen).

De vormvrije m.e.r.-beoordeling kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de toelichting bij een besluit. Evenwel is het in beginsel niet voldoende indien in het kader van de informele m.e.r.-beoordeling wordt volstaan met een verwijzing naar de plantoelichting en allerhande onderzoeksrapporten waarin reeds zou zijn ingegaan op alle relevante milieuaspecten. De Afdeling eist dat er een integrale beoordeling plaatsvindt van de mogelijke nadelige milieugevolgen.⁴⁸

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)

Voor een aantal categorieën activiteiten in onderdeel D waarvoor in kolom 4 de besluiten zijn aangewezen die tot stand komen via afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm, is in beginsel geen milieuvergunning nodig (omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 sub e Wabo). Dat geldt bijvoorbeeld voor

beoordeling aanvaardbaar acht. Zie o.a. ABRvS 11 maart 2015, nrs. 201403607/1/R6 en 201403625/1/R6 (r.o. 10.3). Wellicht is de verklaring voor het verschil in benadering of er al dan niet expliciet door een appellant wordt gesteld dat het gebruik van compenserende maatregelen in een m.e.r.-beoordeling rechtens niet is toegestaan.

46. ABRvS 13 juli 2000, AB 2000, 307 m.nt. Soppe.

47. Dat is de situatie waarop de hiervoor aangehaalde uitspraak ABRvS 26 november 2014, nr. 201401698/1/R6 ziet.

48. Zie ABRvS 15 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:50, JM 2015, 40 en ABRvS 24 december 2014, 201307608/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:4648. Echter hiervan afwijkend bijvoorbeeld Vz. ABRvS 19 maart 2015, nr. 20140175/2/R4, waarin het ontbreken van een integrale beoordeling niet leidt tot het voorlopig oordeel dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling de toets aan het recht niet kan doorstaan.

windturbineparken (D-22.2) en voor veehouderijen (D-14). Zonder een vereiste milieuvergunning zou er wellicht geen enkel besluit nodig zijn dat tot stand komt via afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm, met als gevolg dat er nimmer een project-m.e.r.(beoordeling) zou hoeven te worden verricht. Dat verdraagt zich niet met de M.e.r.-richtlijn. Om die reden is in art. 2.2a lid 1 Besluit omgevingsrecht voorzien in de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (ex art. 2.1 lid 1 sub i Wabo) voor de in beginsel van de milieuvergunningplicht uitgesloten activiteiten. Zie hierover paragraaf 7.11. In het kader van de OBM-procedure, die in hoofdlijnen verloopt via de korte in titel 4.1 Awb neergelegde procedure, wordt door het bevoegd gezag aan de hand van de factoren in bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn uitsluitend beoordeeld of een project-MER moet worden gemaakt. Als de OBM-procedure uitwijst dat een project-MER moet worden gemaakt, dan is alsnog een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 sub e Wabo vereist in welk kader de m.e.r.-plicht moet worden geëffectueerd.⁴⁹

9.4.2 M.e.r.-procedure

De beperkte procedure is in beginsel van toepassing op de omgevingsvergunning voor inrichtingen (voor zover het niet (mede) de activiteit afwijken van het bestemmingsplan betreft), de Mijnbouwwetvergunning, de Ontgrondingenvergunning, sommige Waterwetvergunningen, en de vergunning op grond van de Kernenergiewet.

De uitgebreide procedure geldt voor:

- a. besluiten waarvoor in principe de beperkte project-m.e.r.-procedure wordt doorlopen, maar waarvoor ook een passende beoordeling gemaakt moet worden; en
- b. alle besluiten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening en de omgevingsvergunning waarbij ten minste de activiteit afwijken van het bestemmingsplan is betrokken.

Beperkte procedure

De volgende procedurestappen worden doorlopen in de beperkte project-m.e.r.-procedure:

1. Mededeling van het project
2. Eventueel advies reikwijdte en detailniveau
3. Opstellen MER

49. De OBM-procedure geldt uitsluitend voor zover er sprake is van een activiteit die is opgenomen in art. 2.2a lid 1 Bor. Als een activiteit daar niet is vermeld, geldt er in het geheel geen milieuvergunningplicht, ook niet voor zover die activiteit is vermeld in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Om die reden geldt er bijvoorbeeld geen OBM voor een melkrundveehouderij waarvoor de drempel in D-14 niet wordt overschreden. Zie ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201309768/1/A1, *M en R* 2015, 37 m.nt. Soppe en Witbreuk. Dat impliceert dat dan ook niet is verzekerd dat er een informele m.e.r.-beoordeling wordt gemaakt. In de zojuist genoemde annotatie wordt ingegaan op de vraag of dit verenigbaar is met de M.e.r.-richtlijn.

4. Kennisgeving en terinzagelegging MER en aanvraag/(voor-)ontwerpbesluit
5. Inspraak en eventueel advies
6. Definitief besluit
7. Bekendmaking besluit
8. Evaluatie

Nu de project-m.e.r. informatie moet bieden over de te verwachten milieugevolgen die vervolgens nodig is in het besluitvormingsproces, gaat de project-m.e.r.-procedure voor het grootste deel vooraf aan de desbetreffende besluitvormingsprocedures. Als het project-m.e.r. er eenmaal is, kunnen de volgende stappen van de project-m.e.r.-procedure worden geïntegreerd met de besluitvormingsprocedure. (Verdere inspraak en advisering, maar ook rechtsbescherming met betrekking tot het project-m.e.r. vinden dus plaats in het kader van de totstandkomingsprocedure van het besluit waarvoor het MER is opgesteld.

De beperkte project-m.e.r. begint officieel met de mededeling door de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag over zijn voornemen tot het ondernemen van een project-m.e.r.-plichtige activiteit (art. 7.24 Wm). Net als bij de gewone vergunningprocedure is daar in de praktijk doorgaans al informeel overleg aan voorafgegaan tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag.

Op verzoek van de initiatiefnemer of op eigen initiatief kan het bevoegd gezag advies geven over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER. Dit is echter niet verplicht. Voor een eventueel advies geldt een termijn van zes weken na ontvangst van het verzoek of na de mededeling (art. 7.24 lid 2 en art. 7.26 Wm). Wordt uitvoering gegeven aan deze mogelijkheid dan raadpleegt het bevoegd gezag de bij het besluit betrokken overheidsorganen en adviseurs over de reikwijdte en het detailniveau (art. 7.25 Wm). Het raadplegen van de Commissie m.e.r. is niet verplicht. Over het advies van het bevoegd gezag plegen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer overleg.

Hierna volgt het opstellen van het project-m.e.r. door de initiatiefnemer, feitelijk meestal door m.e.r.-bureaus in opdracht van de initiatiefnemer. De wet noemt hier geen termijnen voor. In de praktijk verschilt de benodigde tijd van enkele weken tot een jaar of meer.

Het bevoegd gezag geeft vervolgens kennis van het MER en de aanvraag/het (voor-)ontwerpbesluit en legt beide ter inzage. Vanaf dit moment is de m.e.r.-procedure gekoppeld aan de besluitvormingsprocedure waarop het project-m.e.r. betrekking heeft (art. 7.30 Wm). Iedereen kan zienswijzen indienen op het MER en de aanvraag/het (voor-)ontwerpbesluit. Hiervoor zal doorgaans een termijn van zes weken gelden (aldus volgt uit art. 7.32 Wm en art. 3:16 Awb), maar volgt de termijn van bedenkingen van de procedure voor het besluit. De Commissie m.e.r. kan vrijwillig

om advies gevraagd worden over het MER. Vervolgens dient het bevoegd gezag zijn besluit te nemen en in de motivering daarvan in te gaan op de informatie uit het project-m.e.r., de daarin uitgewerkte alternatieven, de inspraakresultaten en de uitgebrachte adviezen (aldus het strikt genomen overbodige art. 7.37 Wm). Verder wordt vastgesteld hoe en wanneer er geëvalueerd wordt. Het besluit wordt bekendgemaakt. De bekendmaking vindt in principe plaats op de manier zoals dat in de wet staat op grond waarvan het besluit wordt genomen. Ook wordt het besluit medegedeeld aan de adviseurs, de overheidsorganen die bij het besluit zijn betrokken en degenen die zienswijzen hebben ingediend. De laatste fase bestaat uit een evaluatie. Op grond van art. 7.39 e.v. Wm moeten de feitelijke milieugevolgen worden onderzocht en dient daarvoor een evaluatierapport te worden opgesteld. Het rapport kan aanleiding zijn voor aanvullende maatregelen of een wijziging of intrekking van de toestemming (art. 7.42 Wm). Ondanks de uitvoerige wettelijke regeling van de evaluatieplicht komt daar in de praktijk niet veel van terecht.

Uitgebreide procedure

De volgende procedurestappen worden doorlopen in de uitgebreide project-m.e.r.-procedure:

1. Mededeling van het project
2. Kennisgeving
3. Raadpleging
4. Advies Reikwijdte en detailniveau
5. Opstellen MER
6. Kennisgeving en terinzagelegging MER en aanvraag/(voor-)ontwerpbesluit
7. Inspraak
8. Advisering door de Commissie m.e.r.
9. Definitief besluit
10. Bekendmaking van het besluit
11. Evaluatie

Uit het voorgaande overzicht volgt dat de uitgebreide project-m.e.r.-procedure een aantal extra onderdelen bevat ten opzichte van de beperkte project-m.e.r.-procedure. Deze extra onderdelen worden hierna besproken. Voor het overige wordt verwezen naar de uiteenzetting over de beperkte project-m.e.r.-procedure. Overigens valt op dat de uitgebreide project-m.e.r.-procedure nagenoeg gelijklopend is aan de plan-m.e.r.-procedure.

Een eerste aanvullende verplichting betreft de kennisgeving dat een project-m.e.r.-plichtig besluit wordt voorbereid. In deze kennisgeving staat onder andere dat de stukken over het voornemen ter inzage worden gelegd en, waar en wanneer dit gebeurt. Verder dient daarin gewag te worden gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen over het voornemen naar voren te brengen (art. 7.27 lid 3 en 4 Wm).

Het bevoegde gezag raadpleegt de overheidsorganen en de adviseurs die bij het besluit moeten worden betrokken over de reikwijdte en het detailniveau van het MER (art. 7.27 lid 2 Wm). Raadplegen van de Commissie m.e.r. is niet verplicht, maar is op vrijwillige basis mogelijk. Als het bevoegde gezag niet zelf de initiatiefnemer is, geeft het bevoegde gezag advies over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER. Dit moet binnen zes weken nadat de mededeling is ontvangen (art. 7.27 lid 7 Wm).

De Commissie m.e.r. brengt advies uit over het MER binnen de termijn die ook voor de zienswijzen geldt (doorgaans zes weken).

Vaak zijn voor een project-m.e.r.-plichtige activiteit verschillende publiekrechtelijke toestemmingen nodig. De project-m.e.r. is echter altijd gekoppeld aan één bepaald besluit dat staat genoemd in kolom 4 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Het kan voorkomen dat dit besluit een te beperkt inhoudelijk afwegingskader kent waarin niet met alle relevante milieugevolgen rekening kan worden gehouden. De wetgever was zich van dit 'witte vlekken'-probleem bewust en heeft in art. 7.35 Wm een zogenoemde 'verruimde beslissingsbevoegdheid' opgenomen. Deze verruimde beslissingsbevoegdheid komt erop neer dat, ongeacht de beperkingen die ter zake zijn gesteld in de wettelijke regeling waarop het desbetreffende besluit berust, in dat besluit alle voorwaarden, voorschriften en beperkingen kunnen worden opgenomen die nodig zijn ter bescherming van het milieu en ook toestemming voor de beoogde activiteit kan worden geweigerd indien het ondernemen van die activiteit tot ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu kan leiden.⁵⁰ Aparte rechtsbescherming tegen een project-m.e.r. is niet mogelijk. Bezwaren tegen de inhoud of volledigheid van het project-m.e.r. dienen te worden gemaakt in het kader van de rechtsbescherming tegen het m.e.r.-plichtige besluit. Het relativiteitsver-eiste ex art. 8:69a lid 1 Awb maakt een succesvol beroep op de m.e.r.-regeling (ongeacht om welk type m.e.r. het gaat) niet onmogelijk, zo wijst jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak uit. Zowel natuurlijke personen als belangengroeperingen kunnen zich op schending van de m.e.r.-regeling beroepen voor zover hun beroep mede is ingegeven door belangen die ook door de m.e.r.-regeling worden gediend.⁵¹ Waar nog geen duidelijkheid over bestaat is of bedrijven die uit

50. Er zij op gewezen dat met art. 7.35 Wm nog geen voldoende rekening lijkt te worden gehouden met de uit de M.e.r.-richtlijn voortvloeiende eis dat een project-MER moet kunnen doorwerken in alle deelbesluiten, nu niet is verzekerd dat er ook ruime tijd na het project-m.e.r.-plichtige besluit nog deelbesluiten kunnen worden verleend. Dan zal moeten worden geverifieerd of het MER nog voldoende actueel en volledig is en zullen er zonodig aanvullende maatregelen in de besluitvorming moeten kunnen worden voorzien.

51. Zie ABRvS 24 december 2014, 201307608/1/R1, ECLI:NL:RVS:2014:4648; ABRvS 15 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:50, JM 2015, 40 en ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3554.

concurrentieoverwegingen beroep instellen, vanwege het relativiteitsvereiste een succesvol beroep kunnen doen op de m.e.r.-regelgeving. Dat lijkt ons van niet.⁵²

Fouten of onvolkomenheden in een project-m.e.r. (alsmede in een plan-m.e.r.) leiden overigens niet automatisch tot een vernietiging van het m.e.r.-plichtige besluit (of plan). Niet zelden worden door appellanten in beroep aangevoerde m.e.r.-gebreken tijdens de beroepsprocedure 'gerepareerd', al dan niet onder toepassing van de bestuurlijke lus. Als er evenwel in het geheel geen MER is gemaakt waar dat wel had moeten, is het gebrek niet te herstellen en zal het besluit (dan wel het plan) door de bestuursrechter worden vernietigd.⁵³

Bijzonderheden bij project-m.e.r. in grensoverschrijdend verband

Indien een activiteit mogelijkwijs belangrijke grensoverschrijdende milieugevolgen heeft, moet het desbetreffende buurland bij het opstellen van het project- m.e.r. of het plan-MER en bij de besluitvorming worden betrokken.⁵⁴ Hiervoor geldt een aantal aanvullende vereisten (art. 7.38a t/m g Wm) die hun grondslag vinden in het Verdrag van Espoo. Deze voorschriften komen erop neer dat de buitenlandse autoriteiten alle in het kader van de m.e.r.-procedure geproduceerde stukken toegezonden krijgen en in staat worden gesteld om overleg te voeren over het voorgenomen project en het MER (zie art. 7.38a Wm). Op verzoek van het bevoegd gezag moet de samenvatting van het project-MER worden vertaald (art. 7.23 lid 2 Wm). In de praktijk worden meestal ook de richtlijnen, de startnotitie en soms zelfs het hele project-m.e.r. vertaald. De Nederlandse overheid dient de uitkomsten van de buitenlandse inbreng op niet-discriminatoire wijze bij de besluitvorming te betrekken. Ter uitwerking van art. 7.38a e.v. Wm zijn bilaterale afspraken gemaakt tussen Nederland enerzijds en Vlaanderen en de Duitse deelstaten anderzijds.⁵⁵ Daarin is bepaald dat de in de Wm aan het rijk toebedeelde taken in belangrijke mate worden uitgevoerd door de betrokken provincies.

9.4.3 *Inhoud van het MER*

Art. 7.23 Wm bepaalt wat in een project-MER moet staan. De inhoudseisen van art. 7.23 Wm komen grotendeels overeen met die welke gelden voor een plan-MER

52. In HvJ EU 14 maart 2013, C-420/11 (Jutta Leth/Republiek Oostenrijk), AB 2013, 139 heeft het Hof geoordeeld dat vermogensschade vanwege concurrentie niet valt onder de beschermingsdoelstelling van de M.e.r.-richtlijn. Dat zal bij de Smb-richtlijn niet anders zijn. Ook de Nederlandse M.e.r.-regeling biedt geen aanknopingspunten voor een andersluidend oordeel.
53. Zie onder andere ABRvS 29 februari 2012, JM 2012, 52 m.nt. Hoevenaars en ABRvS 18 juli 2012, nr. 201011214/1/R4, TBR 2012, 166 m.nt. Soppe.
54. Het kan ook gaan om een grensoverschrijdend project. Zie daarover bijv. HvJ EG 10 december 2009, C-205/08 (Kärnten), AB 2010, 60 m.nt. Ch.W. Backes.
55. De bilaterale (werk)afspraken zijn juridisch niet bindend, aldus volgt uit ABRvS 5 februari 2014, nr. 201001848/1/A4 en 201300528/1/A4.

(art. 7.7 Wm). Derhalve dient ook in een project-MER een beschrijving te worden gegeven van de te verwachten gevolgen voor het milieu van de beoogde activiteit alsmede van de te verwachten milieugevolgen bij de uitvoering van een alternatief. De milieueffecten dienen met elkaar te worden vergeleken via de referentiesituatie (= bestaande situatie tezamen met de autonome ontwikkeling). Wat betreft de alternatieven kan worden verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 9.3.3. In het project-m.e.r. dient voorts aangegeven te worden in hoeverre nog onduidelijkheid bestaat over de te verwachten milieugevolgen (lacunes in kennis). Ook dient het project-m.e.r. een samenvatting te bevatten. Die eisen gelden overigens ook voor een plan-MER.

9.5 SAMENLOOP M.E.R.-PLICHTEN

In voorkomende gevallen kan er sprake zijn van een samenloop van m.e.r.-plichten, bijvoorbeeld voor bestemmingsplannen waarvoor een project-m.e.r.-plicht bestaat op grond van het Besluit m.e.r. en een plan-m.e.r.-plicht op basis van art. 7.2a lid 1 Wm. De m.e.r.-regelgeving biedt geen voorziening voor deze specifieke samenloop. Problematisch is dat evenwel niet. In de praktijk wordt in die gevallen vaak gekozen voor een gecombineerde procedure waarbij zowel aan de eisen van de plan- als de project-m.e.r. wordt voldaan (voor zover die al van elkaar verschillen). Overigens ook in die gevallen waarin de wet wel voorziet in een (verplichte) coördinatie, acht de Afdeling schending daarvan niet zonder meer fataal voor de besluitvorming.⁵⁶

56. Zie ABRvS 29 augustus 2012, nr. 201001848/1/T1/A4, waarin de schending van art. 14.5 Wm niet leidde tot vernietiging van de bestreden besluiten. Weliswaar had één integrale MER moeten worden opgesteld in plaats van de gemaakte twee MER'en, maar de Afdeling kent doorslaggevende betekenis toe dat de milieueffecten van de desbetreffende met elkaar samenhangende activiteiten (mergelwinnigen en betonproductie) op toereikende wijze in de MER'en zijn beschreven (ook in cumulatieve zin).