

Milieueffectrapportage

10

Luchtvaartterrein – Lelystad

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

10 oktober 2007, nr. 200606568/1

(mrs. Kosto, Scholten-Hinloopen en

Hennekens)

Noot Pieters

Luchthaven. Vliegveld. Milieueffectrapportage. Vergewisplicht. Samenhangende activiteit.

[Awb art. 3:5, 3:9 en 6:13; Richtlijn 85/337/EEG (zoals gewijzigd) art 10 bis; Wm art. 2.17, 7.12, 7.14, 7.23-7.26, 7.27 en 7.35]

Bij besluit van 9 november 2001 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van VROM, met toepassing van artikel 27 van de Luchtvaartwet, het besluit van 23 april 1991, zoals gewijzigd bij besluit van 9 december 1999, waarbij het luchtvaartterrein Lelystad is aangewezen, gewijzigd. Dit besluit wordt hierna het A-besluit genoemd.

Met het A-besluit wordt de geldende aanwijzing onder meer op de volgende onderdelen gewijzigd en verruimd:

- de vaststelling van een geluidszone voor de grote luchtvaart, een zogenaamde 35 Ke-zone;
- het vervangen van de gewichtslimiet van 6.000 kg door een ICAO-baancode en baanletter.

Met het A-besluit hebben de beide ministers beoogd invulling te geven aan de ontwikkeling van het luchtvaartterrein Lelystad tot een zogenoemd business airport, met als doel het luchtvaartterrein Schiphol te kunnen ontlasten.

In de tweede fase is een verlenging van de huidige start- en landingsbaan van 1.250 meter tot maximaal 2.100 meter voorzien.

Appellanten maken bezwaar dat verweerders zich ten onrechte er niet van hebben vergewist dat het onderzoek van de commissie voor de milieueffectrapportage op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Het MER heeft tot 13 juli 2006 ter inzage gelegen. Er zijn tot die datum meer dan 250 schriftelijke reacties ingebracht. Op 14 juli heeft de commissie

voor de milieueffectrapportage haar advies uitgebracht. Op verweerders rustte de verplichting om zich ervan te vergewissen dat de commissie op een zorgvuldige wijze tot haar advies is gekomen. Verweerders hebben te kennen gegeven dat zij er standaard van uitgaan dat de commissie voor de milieueffectrapportage op een zorgvuldige wijze tot haar advies komt en dat zij dit in een concreet geval niet nagaan. De Afdeling acht dit in strijd met artikel 3:9 van de Awb.

Appellanten betogen tevens dat niet is voldaan aan de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2005, aangezien het MER geen of onvoldoende betrekking heeft op de voorgenomen samenhangende activiteit van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen.

De Afdeling stelt vast dat in strijd met artikel 7.10, eerste lid, onder a en b, van de Wm in het MER niet is uitgegaan van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen als voorgenomen activiteit, waarvoor alternatieven moeten worden beschreven. De Afdeling is van oordeel dat het MER niet kan worden beschouwd als het vereiste MER voor de voorgenomen en samenhangende activiteit van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen.

Uitspraak in het geding tussen:

De vereniging “Vereniging Natuur en Milieu Flevoland”, te Lelystad,
het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde,
het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie, te Apeldoorn,
de stichting “Stichting Stuurgroep voor Ecologie en Milieu Zeewolde” te Zeewolde,
de vereniging “Belangenvereniging Almere-Hout” te Almere,
appellanten,
en
de minister van Verkeer en Waterstaat,
de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2001, no. DGL/L01.421860, heeft verweerder sub 1, in overeenstemming met verweerder sub 2, met toepassing van artikel 27 van de Luchtvaartwet (hierna: Lvw) gelezen in samenhang met artikel 24 van de Lvw, het besluit van 23 april 1991, no. RLD/VI/L91.004141, zoals gewijzigd bij be-

sluit van 9 december 1999, no. DGRD/LV/L99.350220, waarbij het luchtvaartterrein Lelystad is aangewezen, gewijzigd (hierna: het A-besluit).

Bij besluit van gelijke datum, kenmerk M426, heeft verweerder sub 2, in overeenstemming met verweerder sub 1, toepassing gegeven aan artikel 26 van de Lvw in samenhang met artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor het luchtvaartterrein Lelystad (hierna: het RO-besluit).

Tegen deze besluiten zijn bezwaren als bedoeld in artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) ingediend.

Bij besluit van 11 juli 2002, no. DGL/02.421098, hebben verweerders beslist op deze bezwaren.

Bij uitspraak van 5 november 2003, zaakno. 200204636/1, heeft de Afdeling de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit en het RO-besluit vernietigd.

Bij besluit van 23 augustus 2004, no. HDJZ/LUV/2004-2077 hebben verweerders opnieuw beslist op de bezwaren.

Bij uitspraak van 4 mei 2005, zaakno. 200408054/1, heeft de Afdeling de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit en het RO-besluit vernietigd.

Bij besluit van 28 juli 2006, no. HDJZ/LUV/2006-1127, hebben verweerders opnieuw beslist op de bezwaren.

Tegen dit besluit hebben de vereniging “Vereniging Natuur en Milieu Flevoland” (hierna: de vereniging NMF) bij brief van 8 september 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 8 september 2006, het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde (hierna: het college) bij brief van 8 september 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 8 september 2006, het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (hierna: het LSOP) bij brief van 8 september 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 8 september 2006, de stichting “Stichting Stuurgroep voor Ecologie en Milieu Zeewolde” (hierna: de stichting Stem) bij brief van 10 september 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 10 september 2006, en de vereniging “Belangenvereniging Almere-Hout” (hierna: de Belangenvereniging) bij brief van 5 september 2006, bij de Raad van State ingekomen op 7 september 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 20 december 2006 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 3 april 2007. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 augustus 2007, (...; *red.*)

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

– Ontvankelijkheid

2.2. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), voor zover thans van belang, kan geen beroep worden ingesteld tegen een op bezwaar genomen besluit door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt tegen het oorspronkelijke besluit.

2.2.1. Het college, het LSOP en de stichting Stem hebben geen bezwaar gemaakt tegen het oorspronkelijke A-besluit. Het LSOP en de stichting Stem hebben niet aannemelijk gemaakt dat hun daarvan redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt. Het betoog van het college dat het niet maken van bezwaar verschoonbaar is, nu eerst uit het op 1 juni 2006 bekendgemaakte milieueffectrapport “Milieueffectrapport behorende bij de Aanwijzing luchtvaartterrein Lelystad 2001” (hierna: het MER) duidelijk werd dat met de voorgenomen ontwikkelingen ook over de bebouwde kom van de gemeente Zeewolde zou kunnen worden gevlogen en dat dit niet bleek uit de op de bij het ontwerp-besluit ter inzage gelegde kaarten, slaagt evenmin. De Afdeling stelt in dit verband voorop dat de vliegroutes geen deel uitmaken van het A-besluit en dat voorts in de bij dit besluit behorende bijlage staat aangegeven dat het segment general aviation dat niet essentieel is voor de mainport ontwikkeling van Schiphol naar de kleinere luchthavens – met name vliegveld Lelystad – wordt uitgeplaatst, dat daartoe een verruiming en verbetering van de capaciteit van deze luchthaven is vereist, zo-

wel wat de infrastructuur als de geluidszone betreft en dat een Aanwijzingsbesluit tweede fase wordt beoogd. Het onderhavige A-besluit voorziet reeds in een Ke-zone en uit dit besluit blijkt dat de ontwikkeling die met dit besluit mogelijk wordt gemaakt niet op zichzelf staat, maar deel uit maakt van de totale ontwikkeling van het vliegveld Lelystad tot business airport. Onder deze omstandigheden valt dan ook niet in te zien dat het college niet, net als de vereniging NMF en de Belangenvereniging, in bezwaar zijn stelling had kunnen aanvoeren dat een MER had moeten worden gemaakt teneinde inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen voor Zeewolde.

Aldus heeft er voor het college een effectief middel opengestaan om tegen de gestelde inbreuk op het recht op te komen als bedoeld in artikel 10 bis van de Richtlijn van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG). Van strijd met dit door het college ingeroepen artikel is geen sprake, nu in dit artikel juist regeling heeft gevonden dat de lidstaten bepalen in welk stadium de besluiten, handelingen of nalatigheden kunnen worden aangevochten en de bepalingen van dit artikel een toetsingsprocedure in eerste instantie bij een bestuurlijke instantie niet uitsluiten. Deze bepalingen doen evenmin af aan de eis dat de bestuursrechtelijke toetsingsprocedures doorlopen moeten zijn alvorens beroep bij een rechterlijke instantie kan worden ingesteld, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht, zoals in dit geval.

2.2.2. Gelet op het vorenstaande dienen de beroepen van het college, het LSOP en de stichting Stem niet-ontvankelijk te worden verklaard.

– Het A-besluit en de beslissing op bezwaar

2.3. Het A-besluit voorziet in een wijziging van het Aanwijzingsbesluit van 23 april 1991, no. RLD/VI/L91.004141, zoals dat luidt na de wijziging bij besluit van 9 december 1999, no. DGRLD/VI/L99.350220. Bij deze besluiten is het luchtvaartterrein aangewezen, is een geluidszone voor de kleine luchtvaart, een zogenoemde bkl-geluidszone, vastgelegd en is bepaald dat het luchtvaartterrein gebruikt mag worden door burgerluchtvaartuigen met een maximum startgewicht van 6.000 kg. Met het A-besluit wordt de geldende aanwijzing onder

meer op de volgende onderdelen gewijzigd en verruimd:

– de vaststelling van een geluidszone voor de grote luchtvaart, een zogenoemde 35 Ke-zone; deze zone is gebaseerd op een aantal vliegbewegingen van 6.900 vaste vleugelvliegtuigen en 23.000 vliegbewegingen van hefschroefvliegtuigen;

– het vervangen van de gewichtslimiet van 6.000 kg door een ICAO-baancode en baanletter.

2.3.1. Met het A-besluit hebben verweerders beoogd invulling te geven aan de ontwikkeling van het luchtvaartterrein Lelystad tot een zogenoemd business airport met als doel het luchtvaartterrein Schiphol te kunnen ontlasten. Uitgangspunt daarbij was dat deze ontwikkeling in twee fasen zal plaatsvinden. De eerste fase is bedoeld om de lichtere segmenten van de zogenoemde general aviation van het luchtvaartterrein Schiphol naar het luchtvaartterrein Lelystad te verplaatsen. De tweede fase betreft de verdere ontwikkeling van het luchtvaartterrein Lelystad tot een kleine luchthaven met een belangrijk accent op zakelijk gebruik, waar ook de snellere en zwaardere categorieën zakelijk en taxiverkeer van het luchtvaartterrein Schiphol zullen kunnen worden ontvangen. In de tweede fase is een verlenging van de huidige start- en landingsbaan van 1.250 meter tot maximaal 2.100 meter voorzien.

– Procedurele aspecten

2.4. De Belangenvereniging voert als formeel bezwaar aan dat verweerders zich er ten onrechte niet van hebben vergewist dat het onderzoek van de commissie voor de milieueffectrapportage op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

2.4.1. Ingevolge artikel 3:5, eerste lid, van de Awb wordt in deze afdeling onder adviseur verstaan: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

Ingevolge artikel 3:9 van de Awb dient het bestuursorgaan, indien het besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Ingevolge artikel 2.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) is er een commis-

sie voor de milieueffectrapportage.

Ingevolge artikel 2.17, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wm heeft de commissie tot taak het bevoegd gezag overeenkomstig de artikelen 7.14, eerste lid, en 7.26 van advies te dienen met betrekking tot milieueffectrapporten.

Ingevolge artikel 7.23, eerste lid, van de Wm kan een ieder gedurende een door het bevoegd gezag te bepalen termijn van tenminste vier weken vanaf de dag waarop het milieueffectrapport ter inzage is gelegd opmerkingen over het milieueffectrapport schriftelijk inbrengen.

Ingevolge artikel 7.26, tweede lid, van de Wm betreft de commissie in haar advies de overeenkomstig de artikelen 7.23, 7.24 en 7.25 ingediende opmerkingen en adviezen.

2.4.2. Het MER heeft van 2 juni 2006 tot en met 13 juli 2006 ter inzage gelegen, gedurende welke termijn meer dan 250 schriftelijke opmerkingen zijn ingebracht. Op 14 juli 2006 heeft de commissie voor de milieueffectrapportage haar advies uitgebracht, waarbij een lijst met namen van de indieners van de schriftelijke opmerkingen is gevoegd.

2.4.3. De Afdeling stelt vast dat, gelet op artikel 2.17, eerste en tweede lid, van de Wm, de commissie voor de milieueffectrapportage een adviseur is als bedoeld in artikel 3:5, eerste lid, van de Awb en dat derhalve op verweerders de verplichting rustte om zich ervan te vergewissen dat de commissie op een zorgvuldige wijze tot haar advies is gekomen. Ter zitting hebben verweerders te kennen gegeven dat zij er standaard van uitgaan dat de commissie voor de milieueffectrapportage op een zorgvuldige wijze tot haar advies komt en dat zij dit in een concreet geval niet nagaan. Dit acht de Afdeling in strijd met artikel 3:9 van de Awb.

Het tekort in de nakoming van de op verweerders rustende vergewisplicht klemmt in dit geval te meer nu het advies van de commissie een dag na afloop van de termijn van ter inzagelegging van het MER is uitgebracht en hieruit niet valt af te leiden dat het grote aantal ingediende schriftelijke opmerkingen daadwerkelijk bij het advies is betrokken.

Uit het voorgaande volgt dat deze beroepsgrond slaagt.

– MER

2.5. De vereniging NMF en de Belangenvereniging betogen onder meer dat niet is voldaan aan voormelde uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2005, aangezien het MER geen of onvol-

doende betrekking heeft op de voorgenomen samenhangende activiteit van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen.

2.5.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat het MER betrekking heeft op de voormelde voorgenomen samenhangende activiteit en dat daarmee is voldaan aan voormelde uitspraak.

2.5.2. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, onder a en b, van de Wm bevat een MER ten minste:

a. een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd;

b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit en de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

Ingevolge artikel 7.27, eerste lid, van de Wm neemt het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt, niet dan nadat toepassing is gegeven aan de artikelen 7.12 tot en met 7.26.

Ingevolge artikel 7.35, eerste lid, van de Wm houdt het bevoegd gezag bij het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 7.27 rekening met alle gevolgen die de activiteit, waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben.

2.5.3. In voormelde uitspraak van 4 mei 2005 heeft de Afdeling het volgende overwogen:

”Na de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 5 november 2003 hebben verweerders de pkb Maastricht en Lelystad in werking doen treden door deze bekend te maken op de daartoe voorgeschreven wijze. In het verzoek van de exploitant hebben zij geen aanleiding gezien om niet tot bekendmaking over te gaan. Gelet hierop moet worden geconcludeerd dat het thans geldende beleid van verweerders nog steeds is gericht op de totale ontwikkeling van vliegveld Lelystad tot luchthaven met een zakelijk karakter en verlenging van de start- en landingsbaan tot maximaal 2.100 meter. Toekomstige wijzigingen van het aanwijzingsbesluit voor luchtvaartterrein Lelystad, of die nu op verzoek van de exploitant, dan wel ambtshalve door verweerder sub 1 worden genomen, dienen ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Luchtvaartwet, met dit beleid in overeenstemming te zijn en aan dit beleid te worden ge-

toetst. De pkb Maastricht en Lelystad moet derhalve worden beschouwd als het kader voor de voorzienbare verdere ontwikkeling van het vliegveld. Gelet op dit beleid is thans niet aan nemelijk dat van deze ontwikkeling zal worden afgezien. Gezien het voorgaande dient voor de toepassing van het Besluit m.e.r. 1994 (wijziging 1999) de totale ontwikkeling van vliegveld Lelystad tot "business airport" nog steeds te worden gezien als één samenhangende activiteit. Dit betekent dat voor de beoordeling van de m.e.r.-(-beoordelings)plicht niet alleen moet worden gelet op de met het bestreden besluit beoogde eerste fase van de ontwikkeling van vliegveld Lelystad, maar ook op de voorzienbare verdere ontwikkeling van vliegveld Lelystad, zoals neergelegd in de pkb Maastricht en Lelystad. De samenhangende activiteit is op grond van het Besluit m.e.r. 1994 (wijziging 1999) m.e.r.-plichtig, omdat in de pkb Maastricht en Lelystad is voorzien in een baanverlenging tot maximaal 2.100 meter en tevens een geluidszone als bedoeld in artikel 25a van de Luchtvaartwet wordt vastgesteld of gewijzigd, die niet geheel valt binnen de oorspronkelijke geluidszone. De overgangsbepaling uit het Besluit van 7 mei 1999 is in dit geval niet relevant aangezien voor 14 maart 1999 geen ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen waarin werd voorzien in de totale samenhangende activiteit. Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat door de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit geen gevolg is gegeven aan de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2003 en voorts dat het besluit is genomen in strijd met artikel 7.27 van de Wet milieubeheer".

2.6. Uit voormelde uitspraak van 4 mei 2005 volgt dat onder de voorgenomen samenhangende activiteit de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad tot business airport in twee fasen moet worden verstaan. Het in dit verband verplicht te maken MER moet ingevolge artikel 7.10 van de Wm een beschrijving bevatten van voormelde voorgenomen samenhangende activiteit en de alternatieven daarvoor. De Afdeling stelt vast dat in het MER drie alternatieven zijn opgenomen. Het zogenoemde planalternatief betreft de volledige realisering van de in het A-besluit vervatte eerste fase, het meest milieuvriendelijke alternatief betreft een optimalisatie van het planalternatief en het zogenoemde PKB-alternatief betreft de totale ontwikkeling van de luchthaven in twee fasen.

Hieruit volgt dat in strijd met artikel 7.10, eerste lid, onder a en b, van de Wm niet is uitgegaan van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen als voorgenomen activiteit, waarvoor alternatieven moeten worden beschreven. De voorgenomen samenhangende activiteit is ten onrechte slechts als één van de alternatieven voor de in het A-besluit vervatte eerste fase in het MER beschreven.

Bij dit bedoelde PKB-alternatief is voorts aangegeven dat het onderzoek naar de milieueffecten van de maximaal mogelijke ontwikkeling van de tweede fase is beperkt tot een actualisatie van hetgeen is onderzocht ten behoeve van de PKB en dat de initiatiefnemer in een separaat MER ten behoeve van de tweede fase dient aan te tonen dat zijn voornemen voldoet aan de randvoorwaarden zoals gesteld in de PKB. In het kader van de realisering van de tweede fase staat in het MER dat in verband met de effecten op de natuur de mogelijke optimalisatie van de route langs de zuidelijke grens van de speciale beschermingszone "Oostvaardersplassen" in het MER voor de tweede fase zal moeten worden onderzocht en dat in het kader van dit MER geen onderzoek is gedaan naar mogelijke wijzigingen van de thans toegestane vliegroutes omdat daarvoor onvoldoende tijd beschikbaar was. Ter zitting is door de luchthaven Lelystad bevestigd dat onder meer de mogelijke routestructuur en de gevolgen hiervan op de omgeving pas in een MER voor de tweede fase aan de orde zullen komen, dat overigens inmiddels in procedure is.

Uit het vorenstaande volgt dat de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen in het onderhavige MER nog altijd niet als voorgenomen samenhangende activiteit is gezien en dat in het zogenoemde PKB-alternatief de milieueffecten hiervan onvoldoende zijn onderzocht.

2.6.1. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het MER niet kan worden beschouwd als het vereiste MER voor de voorgenomen en samenhangende activiteit van de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad in twee fasen. Naar het oordeel van de Afdeling is met de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit geen gevolg gegeven aan de uitspraak van 4 mei 2005 en is dit besluit genomen in strijd met artikel 7.10, eerste lid, onder a en b, van de Wm, gelezen in samenhang met 7.27,

eerste lid, van de Wm en artikel 7.35, eerste lid, van de Wm.

– Conclusie

2.7. De beroepen van de vereniging NMF en de Belangenvereniging verklaart de Afdeling gegrond en de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit dient wegens strijd met artikel 3:9 van de Awb en artikel 7.10, eerste lid, onder a en b, van de Wm, gelezen in samenhang met 7.27, eerste lid, van de Wm en artikel 7.35, eerste lid, van de Wm te worden vernietigd. De overige beroepsgronden tegen de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit behoeven gezien het voorgaande geen bespreking.

Met de vernietiging van de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit komt de grondslag aan de beslissing op bezwaar inzake het RO-besluit te vervallen en dient deze beslissing wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb te worden vernietigd. Nu verweerders er niet in zijn geslaagd de eerder door de Afdeling geconstateerde gebreken te herstellen en inmiddels, naar ter zitting is gebleken, een voornemen bestaat om een nieuw A-besluit en een nieuw RO-besluit te nemen, ziet de Afdeling om proceseconomische redenen aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb het A-besluit en het RO-besluit te herroepen. Aldus kan bij het te nemen nieuwe A-besluit en RO-besluit alsnog in de daaraan ten grondslag te leggen MER een beoordeling plaatsvinden van de milieueffecten die voldoet aan de daaraan krachtens de Wm te stellen eisen voor de totale ontwikkeling van de luchthaven Lelystad tot business airport als voorgenomen samenhangende activiteit.

Gelet op de belangen van de luchthaven Lelystad, afgewogen tegen de overige betrokken belangen, ziet de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening, inhoudende dat totdat een nieuw A-besluit en een nieuw RO-besluit van kracht zijn, de luchthaven inwerking mag zijn als ware het A-besluit van 9 november 2001 van kracht.

– Proceskosten

(...; *red.*)

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van het college van

burgemeester en wethouders Zeewolde, het LSOP en de stichting Stem niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de vereniging NMF en de Belangenvereniging gegrond;

III. vernietigt de beslissing op bezwaar van 28 juli 2006, no. HDJZ/LUV/2006-1127 inzake het A-besluit en RO-besluit;

IV. herroept het A-besluit van 9 november 2001, no. DGL/L01.421860, van de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het RO-besluit van 9 november 2001, kenmerk M426, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit en de herroepen besluiten;

VI. draagt verweerders op binnen twee jaar na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw A-besluit en een nieuw RO-besluit te nemen met betrekking tot de luchthaven Lelystad;

VII. treft de voorlopige voorziening dat totdat een nieuw A-besluit en een nieuw RO-besluit van kracht zijn, de luchthaven Lelystad inwerking mag zijn als ware het A-besluit van 9 november 2001 van kracht; (...; *red.*)

NOOT

In deze uitspraak zitten verschillende interessante juridische aspecten, maar ik zal mij beperken tot milieueffectrapportage. Daarbij spelen twee zaken. Ten eerste de kwestie van de al dan niet zorgvuldige m.e.r.-procedure. Appellanten voeren als bezwaar aan dat verweerders (de ministers van V&W en van VROM) zich er ten onrechte niet van hebben vergewist dat het onderzoek van de Commissie voor de milieueffectrapportage op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Hier wordt bedoeld, denk ik: of tijdens de toetsingsfase (=fase waarin het milieueffectrapport door de Commissie voor de m.e.r. getoetst wordt op juistheid en volledigheid) aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan. Omdat bij deze klacht er niet veroordeeld wordt op grond van een wetsartikel uit de Wm – en dan met name hoofdstuk 7 – blijkt op dat punt dus niets fout gegaan te zijn. Echter, op grond van artikel 3:9

van de Awb is er sprake van een 'vergewisplicht'. Het bevoegd gezag moet, indien het een besluit neemt dat berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan vergewissen dat dit onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Ter zitting hebben de verweerders (de beide ministers) te kennen gegeven dat zij er standaard van uitgaan dat de Commissie voor de milieueffectrapportage op een zorgvuldige wijze tot haar advies komt en dat zij dit in een concreet geval niet nagaan.

Omdat de Commissie voor de m.e.r. één dag nadat de inspraaktermijn was afgelopen al met haar toetsingsadvies is gekomen, ontstond voor het bevoegd gezag – vanwege deze ongebruikelijke gang van zaken – een vergewisplicht. Deze vergewisplicht was in dit geval helemaal noodzakelijk, omdat tijdens de zienswijzentermijn er meer dan 250 schriftelijke reacties waren binnengekomen. De logische vraag die dan gesteld kan en moet worden: hoe is het mogelijk dat de Commissie voor de m.e.r. in één dag al die schriftelijke reacties kan bekijken en ook nog op zorgvuldige wijze kan betrekken in het door haar uitgebrachte advies? Een logische en terechte vraag. Dat vind ik ook. Omdat het in deze zaak tevens draait om het functioneren van de Commissie voor de m.e.r., past mij terughoudendheid. Wel wil ik wijzen op een brief die door de Commissie voor de m.e.r. gestuurd is naar de minister van V&W waarin de gevolgde werkwijze wordt uitgelegd en toegelicht. Deze brief kunt u vinden op de website van de Commissie voor de m.e.r.: www.commissiemer.nl.

Wel betekent dit onderdeel van de uitspraak dat voortaan het bevoegd gezag zich actief moet opstellen, wanneer er logische vragen over de zorgvuldigheid van de m.e.r.-procedure gesteld (kunnen) worden. Afwijkende m.e.r.-procedures zijn dus best mogelijk – zoals in dit geval – mits het bevoegd gezag zich er maar actief van vergewist of aan alle zorgvuldigheidsvereisten is voldaan. Op zich een logische en ook praktisch uitvoerbare eis. In geval van een wat ongebruikelijke m.e.r.-procedure kan door middel van schriftelijke vastlegging (een briefwisseling) vrij gemakkelijk aan deze eis worden voldaan.

De tweede kwestie, qua milieueffectrapportage, vind ik lastiger. Deze zaak gaat

namelijk over een project – de ombouw van de luchthaven Lelystad tot een business airport – waar de rechter zich voor wat betreft m.e.r. al twee keer eerder over heeft uitgesproken, te weten ABRvS 5 november 2003, nr. 200204636/1 en ABRvS 4 mei 2005, nr. 200408054/1. Uit die beide uitspraken blijkt dat de Afdeling al bij het eerste besluit – in dit geval het zogenaamde 'A-besluit' – een volledig MER wil zien. Omdat de besluitvorming in twee fasen leidt tot de ombouw tot een business airport met een verlengde start- en landingsbaan (en daar rust de m.e.r.-plicht op) dient het MER al aanwezig te zijn bij de daartoe voorbereidende activiteiten. Het A-besluit kan niet los gezien worden van de vervolgfase. Daar was (en ben) ik het mee eens. Dat MER ondersteunt – mijns inziens – dan vooral de GO/NO GO-belissing. Een dergelijk MER, dat dus al in een vroegtijdig stadium gemaakt wordt, dient zich qua milieuinformatie vooral op die vraag te richten. Dat betekent dat vooral de worst-case duidelijk moet zijn en of er effectieve maatregelen vallen die treffen die belangrijke nadelige gevolgen (aanzienlijk) kunnen verminderen, ook al komen die maatregelen pas later in de besluitvorming aan bod. In het voorliggende MER is dat ook gebeurd. Maar men is in dit MER nog niet ingegaan op inrichtingsvarianten. Ik zou dan ook niet van alternatieven willen spreken, omdat het gaat om het verlengen van een bestaande start- en landingsbaan en dan is er geen sprake van wezenlijk andere alternatieven. Je verlengt aan de ene en/of de andere kant van de bestaande baan. Dat is het: meer smaken zijn er niet. Maar omdat er geen alternatieven waren opgenomen in dit MER met betrekking tot de tweede fase van de besluitvorming, vond de Afdeling dat er ook op dat punt sprake was van gegronde bezwaren. Ik deel deze mening niet. Ondanks het feit dat de Afdeling in deze uitspraak het desbetreffende wetsartikel (Wm art. 7.10) wel voldoende citeert, gaat de Afdeling aan de essentiële toevoeging bij de alternatievenis helemaal voorbij. In geval van m.e.r. is er geen algemene alternatievenverplichting, maar is er sprake van: "alternatieven voor de voorgenomen activiteit, die redelijkerwijs in beschouwing genomen dienen te worden". Is het in dit stadium van de besluitvorming redelijk om alle verlengingsvarianten nu al op te nemen en

volledig uit te werken? Of kan er ook worden volstaan met een beschouwing van de mogelijk ernstigste milieugevolgen en op welke wijze die gemitigeerd kunnen worden? De Afdeling lijkt veel moeite te hebben met gefaseerde besluitvorming en vooral met een praktische ondersteuning door m.e.r. van die gefaseerde besluitvorming. Ook nu weer – net zoals in de uitspraken over de woningbouwlocatie Leeuwarden-Zuid – vindt de Afdeling dat er in de eerste fase alle informatie over het gehele initiatief tot in detail aanwezig moet zijn. Dat lijkt misschien logisch, maar is om verschillende redenen niet redelijk en vooral ook onpraktisch. Complexe ruimtelijke ontwikkelingen vragen vaak om meerdere besluiten. In een beginfase van zo'n ontwikkeling is nog lang niet alles bekend. Het is dan ook onredelijk en onrealistisch om als rechter toch wel al die informatie te eisen. Indien een initiatiefnemer dergelijke informatie wel opneemt in het MER, dan weet iedereen die nauw bij een dergelijk initiatief is betrokken dat er sprake is van een grote hoeveelheid 'gebakken lucht'. De kans is namelijk groot dat in de vervolgfases onderdelen nog (wezenlijk) gaan veranderen. Enerzijds haalt de Afdeling heel veel flexibiliteit uit dergelijke complexe ruimtelijke ontwikkelingen, anderzijds gebruikt de Afdeling het m.e.r.-instrument om mogelijk meer rechtszekerheid af te dwingen. Maar daar is m.e.r. nooit voor bedoeld. M.e.r. dient besluitvorming te ondersteunen qua milieu-informatie. Maar per besluitmoment dient bepaald te worden wat de essentiële milieu-informatie is die passend is bij dat besluitmoment en dus in het desbetreffende MER moet worden opgenomen. Het lijkt dat de Afdeling moeite heeft met gefaseerde besluitvorming en op welke wijze m.e.r. en de informatie in het MER daaraan gekoppeld moet worden. Echter, de gefaseerde aanpak is sinds 28 september 2006 de wettelijk voorgeschreven procedure, waarbij plan-m.e.r. aan meerdere opeenvolgende planmomenten in beeld kan zijn en tot slot kan besluit-m.e.r. ook nog in dezelfde besluitvormingsketen een rol spelen (zie tevens mr. S van Velsen in Bouwrecht, december 2007, "Milieueffect-rapportage bij ruimtelijke plannen: Quo vadis? (deel 2): BR 2007/1011 e.v.). Mogelijk dat in de toekomst er dan ook anders omgegaan kan worden met complexe ruimtelijke projecten en

op welke wijze m.e.r. daarmee gecombineerd dient te worden. Ik hoop dat er snel een praktische oplossing gevonden wordt voor dit voor de m.e.r.-praktijk lastige probleem.

Pieters

Natuurbescherming

11

Ontsluitingsweg – Kennemerland-Bloemendaal

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
31 oktober 2007, nr. 200607320/1
(mrs. van Buuren, Parkins-de Vin en Simons-Vinckx)
Noot Zijlmans

Natura 2000-gebied. Significante gevolgen. Goedkeuring bestemmingsplan. Autonome groei verkeer.

[Habitatrichtlijn art. 6 lid 3; WRO art. 28 lid 2; Awb art. 10:27]

Appellanten hebben beroep ingesteld tegen het besluit van GS Noord-Holland ter goedkeuring van het bestemmingsplan 'Meer en Berg' dat voorziet in de bouw van 350 woningen. De ontsluitingsweg doorkruist het ingevolge de Habitatrichtlijn aangemelde Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid. De vraag is of de tengevolge van het plan toenemende verkeersintensiteit mogelijke significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied. Appellanten zijn, onder andere, van mening dat de verkeerstoename te laag is ingeschat; dat uitgegaan is van de situatie in 2001 in plaats van de situatie ten tijde van het nemen van het bestreden besluit en evenmin rekening is gehouden met autonome groei. Ook voeren zij aan dat er onvoldoende onderzoek naar habitats en soorten in de omgeving van de ontsluitingsweg is gedaan. Wat dit laatste aangaat, verwijst de Afdeling naar de uitspraak van 28 februari 2007, nr. 200506917/1 dat bij de toepassing van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn van de kwalificerende waarden waarvoor een Habitatrichtlijn-gebied is aangemeld en de daarbij behorende