

Milieueffectrapportage

31

Regionaal Plan – Knooppunt
Arnhem-Nijmegen (KAN)Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad
van State

21 december 2007, nr. 200701901/1

(mrs. Van Buuren, Slump en Roes)

Noot Pieters

**Structuurplan. Regionaal structuurplan.
Concrete beleidsbeslissing. Plan-m.e.r.
Goedkeuren structuurplan. Concreetheids-
beoordeling. Milieueffectrapportage.**

[Nbw 1998 art. 19j lid 1 en 2; WRO art. 36c
lid 1]

Het algemeen bestuur van het regionaal Openbaar Lichaam Knooppunt Arnhem-Nijmegen heeft bij besluit van 26 oktober 2006 het regionaal structuurplan "Regionaal Plan 2005 – 2020" vastgesteld.

De Stichting Gelderse Milieufederatie heeft tegen het goedkeuringsbesluit, op grond van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw), van de Ministerie van LNV beroep ingesteld.

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, Nbw behoeft een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, de goedkeuring van de minister van LNV. Het regionaal structuurplan bevat geen concrete beleidsbeslissingen over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang, die bij de vaststelling van gemeentelijke plannen in acht dienen te worden genomen, als bedoeld in artikel 36c, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het regionaal structuurplan bevat geen uitspraken over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen met een definitief of concreet karakter die voor het opstellen van gemeentelijke plannen of het nemen van projectbesluiten bindend zijn.

Uit het regionaal structuurplan kan derhalve niet met voldoende zekerheid een duidelijk en direct verband worden afgeleid tussen de beschreven

ruimtelijke ontwikkelingen en een mogelijke verslechtering en/of verstoring als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Hieruit volgt dat dit regionaal structuurplan niet kan worden aangemerkt als een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Gelet hierop had de Minister van LNV in plaats van het vaststellingsbesluit van het regionaal structuurplan goed te keuren, moeten volstaan met het oordeel dat voor de vaststelling van dit plan geen goedkeuring is vereist.

Uitspraak in het geding tussen:
de stichting "Stichting Gelderse Milieufederatie", gevestigd te Arnhem,
appellante,
en
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2006 heeft het algemeen bestuur van het regionaal Openbaar Lichaam Knooppunt Arnhem-Nijmegen het regionaal structuurplan "Regionaal Plan 2005-2020" (hierna: het rsp) vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 26 januari 2007, kenmerk DRZO/2007/278, op grond van artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998), beslist over de goedkeuring van het vaststellingsbesluit van het rsp.

Tegen dit goedkeuringsbesluit heeft appellante bij brief van 15 maart 2007, bij de Raad van State ingekomen op 15 maart 2007, beroep ingesteld.

Bij brief van 18 juni 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van appellante. Dat is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2007, (...; red.)

2. Overwegingen

2.1. De Afdeling overweegt ambtshalve als volgt.

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, behoeft een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond

van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, de goedkeuring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het rsp bevat geen concrete beleidsbeslissingen over de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang, die bij de vaststelling van gemeentelijke plannen in acht dienen te worden genomen, als bedoeld in artikel 36c, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het rsp bevat geen uitspraken over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen met een definitief of concreet karakter die voor het opstellen van gemeentelijke plannen of het nemen van projectbesluiten bindend zijn. Ook de volgens het rsp in deel C van het plan, getiteld "Beleid", opgenomen essentiële beleidsuitspraken die volgens het rsp door gemeenten bij de uitwerking van gemeentelijke plannen moeten worden toegepast, hebben naar het oordeel van de Afdeling een indicatief karakter. Uit het rsp kan derhalve niet met voldoende zekerheid een duidelijk en direct verband worden afgeleid tussen de beschreven ruimtelijke ontwikkelingen en een mogelijke verslechtering en/of verstoring als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Hieruit volgt dat dit rsp niet kan worden aangemerkt als een plan als bedoeld in artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Gelet hierop had de minister in plaats van het vaststellingsbesluit van het rsp goed te keuren, moeten volstaan met het oordeel dat voor de vaststelling van dit plan geen goedkeuring is vereist. Door desalniettemin toch de vaststelling van het rsp goed te keuren heeft de minister een besluit genomen dat in strijd is met het algemene beginsel van rechtszekerheid, nu immers onzeker is welke betekenis aan het goedkeuren door de minister van dit plan moet worden toegekend.

Ten overvloede overweegt de Afdeling dat hetgeen hiervoor is overwogen niet betekent dat een opvolgend ruimtelijk plan, dat ziet op een in het rsp beschreven ruimtelijke ontwikkeling, niet aan goedkeuring als bedoeld in artikel 19j, eerste of tweede lid, van de Natuurbeschermingswet is onderworpen.

2.2. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.3. Ten aanzien van appellante is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 januari 2007, kenmerk DRZO/2007/278; (...; *red.*)

NOOT

In zijn algemeenheid is dit een belangrijke uitspraak over de concrete toepassing van artikel 19j, Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw). Welke plannen komen voor goedkeuring in aanmerking op grond van artikel 19j? De Afdeling beantwoordt deze vraag heel helder en concreet en ook op een – mijns inziens – logische en praktische wijze. Goedkeuring heeft alleen zin, wanneer het plan mogelijk gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Indien een plan te vaag is en niet zal leiden tot concrete gevolgen, heeft een goedkeuring op grond van de Nbw geen enkele zin, want er gaat geen enkele concrete verstoring bedreiging van dat plan uit.

De Afdeling koppelt die concreetheid niet alleen aan concrete beleidsbeslissingen over de locatie van projecten of voorzieningen, maar ook aan uitspraken over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen met een definitief en concreet karakter, die voor het opstellen van gemeentelijke plannen of voor het nemen van projectbesluiten bindend zijn. Zelfs enkele essentiële beleidsuitspraken die wel waren opgenomen in dit regionale structuurplan, hebben volgens de Afdeling slechts een indicatief karakter en vormen dus ook geen reden om daar een goedkeuring aan te koppelen.

Kortom, dit plan is te vaag en daarom is een goedkeuring op grond van 19j Nbw hier niet aan de orde.

Deze uitspraak heeft ook belangrijke conse-

quenties voor de m.e.r.-praktijk, ondanks het feit dat m.e.r. helemaal niet genoemd wordt in deze uitspraak. In artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) wordt de link tussen m.e.r. en de Natuurbeschermingswet gelegd. Daar wordt – abusievelijk – artikel 19f van de Nbw genoemd, maar daar had 19j Nbw moeten staan. Daar zijn deskundigen het ondertussen over eens. Want de plan-m.e.r.-plicht is – dat zegt het woord al – gekoppeld aan wettelijk voorgeschreven plannen (“op grond van een wettelijk of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan”), waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is. Artikel 19j Nbw ziet op die situatie. Door deze uitspraak wordt ook voor de m.e.r.-praktijk duidelijk dat niet automatisch ieder wettelijk voorgeschreven plan leidt tot de noodzaak om een passende beoordeling uit te voeren. Dus de simpele uitleg van deze plan-m.e.r.-plicht dat een wettelijk voorgeschreven plan plus een passende beoordeling leidt tot de noodzaak om een plan-MER op te stellen, is nu niet meer geldend. In deze uitspraak wordt terecht nadere invulling gegeven aan de eisen waaraan een wettelijk voorgeschreven plan moet voldoen wil het zinvol zijn om op plan-niveau een passende beoordeling uit te voeren. Maar nog steeds blijft de ‘gelaagdheid’ in passende beoordelingen wel aanwezig: een meer strategische passende beoordeling op planniveau (19j Nbw) en een zeer concrete passende beoordeling op projectniveau (19f Nbw). Ik durf de stelling aan, dat deze uitspraak ook consequenties heeft voor de andere plan-m.e.r.-plicht-titel. Want naast de plan-m.e.r.-plicht voor wettelijk voorgeschreven plannen waaraan een passende beoordeling is gekoppeld (zie artikel 7.2a Wm), bestaat er ook een plan-m.e.r.-plicht-titel voor wettelijke voorgeschreven plannen die het kader vormen voor naderhand m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten (zie artikel 7.2, tweede lid, Wm). Deze plan-m.e.r.-plicht is nooit een automatische geweest. Uit alle toelichtende documentatie blijkt dat plannen pas plan-m.e.r.-plichtig zijn wanneer ze voldoende concreet zijn. Er is dus eigenlijk sprake van een plan-m.e.r.-beoordelingsplicht. Eerst dient er een concreetheidsbeoordeling plaats te vinden. Pas wanneer een plan voldoende concreet is, kan er sprake zijn van

een plan-m.e.r.-plicht. Deze uitspraak levert een goede aanzet op voor die concreetheidsbeoordeling, waarbij in deze uitspraak de focus alleen gericht is op gevolgen voor natuur, terwijl voor de plan-m.e.r. de focus gericht moet zijn op alle mogelijke milieugevolgen. Indien een plan tot concrete milieugevolgen aanleiding kan geven en tevens het kader vormt voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, pas dan zal er sprake zijn van een plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2, tweede lid, Wm.

Pieters

32 Bestemmingsplan Rondweg – Hedel

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
30 januari 2008, 200607148/1
(mrs. Parkins-de Vin, Simons-Vinckx, Mondt-Schouten)
Noot Van Velsen

Smb-plicht. M.e.r.-plicht. Milieueffectrapport. Eerste ruimtelijke besluit. Aanvullend onderzoek. Oplegnotitie. Smb-Richtlijn.

[Richtlijn 85/337/EEG; Richtlijn 2001/42/EG; WRO art. 4a, 13, 23 lid 2, 28 lid 2; Wm (oud) art. 7.2 lid 1, 7.10 lid 5, 7.15, 7.16, 7.26; Gewijzigd Besluit m.e.r. 1994 art. 2 lid 1 en bijlage onderdeel C categorie 1.2 (oud); Bro art. 9, 15 lid 1 onder b; Besluit luchtkwaliteit 2005 art. 7; Wgh art. 102]

Gedeputeerde staten van Gelderland hebben het bestemmingsplan “Rondweg Hedel” vastgesteld. Hiertegen is door verschillende appellanten beroep in gesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de rondweg N831 ten noorden van de kern Hedel. Voor de vaststelling van het bestemmingsplan is een m.e.r. doorlopen. Met betrekking tot de zogenoemde Oplegnotitie is toepassing gegeven aan artikel 7.16 van de Wm. In de Oplegnotitie zijn de gegevens uit het MER 2001 dat werd opgesteld ten behoeve van de (later vernietigde concrete beleidsbeslissing in de) herziening van het streekplan, geactualiseerd en aangevuld. Noch uit de WRO, noch enig andere bepaling volgt