

35

Inpassingsplan
Rondweg N348 -
Zutphen-Eefde

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
19 januari 2011, nr. 201006773/1/R2, LJN BP1342.
(mr. Van Buuren, mr. Hoekstra, mr. Koeman)
Noot Van Velsen en De Jong

Ruimtelijke ordening. Inpassingsplan. Provinciaal belang. Terinzagelegging. Tervisielegging. Inpraak. Alternatieven. Milieueffectrapportage. M.e.r.

[Verdrag van Aarhus; M.e.r.-Richtlijn art. 2 lid 2, 6 lid 4; Wm (oud) art. 7.10 lid 1 onder b en 1]

Het provinciale inpassingsplan 'Rondweg N 348 Zutphen -Eefde' van Gelderland beoogt met de aanleg van de rondweg de verkeersproblemen in Zutphen-Noord en Eefde op te lossen en de bereikbaarheid van het bedrijventerrein De Mars te verbeteren. Het inpassingsplan is op 2 juni 2010 door Provinciale Staten (PS) vastgesteld.

In 2003 is een startnotitie m.e.r. opgesteld waarin alternatieve tracés en de mogelijke effecten hiervan op de omgeving zijn beschreven. Na terinzagelegging van de startnotitie is eenieder in de gelegenheid geweest een zienswijze in te dienen over de richtlijnen voor het MER. De Commissie m.e.r. heeft op 22 april 2004 advies uitgebracht over de richtlijnen. De richtlijnen zijn door het bevoegd gezag vastgesteld. De zienswijzen zijn daarbij betrokken. Het MER kwam in 2009 tot stand en hierover heeft de Commissie m.e.r. op 1 februari 2010 geadviseerd.

Door appellanten wordt onder meer een aantal (meer procedurele) beroepsgronden met betrekking tot het inpassingsplan en de m.e.r. ingediend. Zo zou de terinzagelegging door het ontbreken van stukken onjuist zijn geweest; is geen sprake van een provinciaal belang; is het MER ondeugdelijk omdat het is gebaseerd op een startnotitie uit 2003 toen er nog van uitgegaan werd dat er twee gemeentelijke bestemmingsplannen zouden worden opgesteld; is er geen reële mogelijkheid geweest om een zienswijze op de plannen voor de nieuwe rondweg naar voren te brengen en strijd met het Verdrag van Aarhus; zijn bepaalde door appellanten aangedragen tracés ten onrechte niet onderzocht en blijft een structurele oplossing voor de regionale verkeersproblematiek tussen Zutphen en Deventer buiten beschouwing. De beroepsgronden met betrekking tot lucht, geluid, sociale aspecten, landschap en flora en fauna blijven hier verder buiten beschouwing.

De Afdeling verklaart alle beroepen ongegrond: er wordt in de 'm.e.r.-notitie' van 2007 inderdaad gebruik gemaakt van de resultaten van het in de 'm.e.r.-notitie' van 2005 neergelegde onderzoek. Dit betekent niet dat de notitie van 2005 dan ook bij het ontwerp inpassingsplan ter visie had moeten worden gelegd, omdat in de notitie van 2007 een compleet onderzoek naar het in het plan voorziene tracé is vastgelegd dat zelfstandig als grondslag voor de besluitvorming heeft gediend. Het is voldoende dat appellanten op verzoek kopieën van de kaart hebben gekregen en de mogelijkheid hebben gehad hierop te reageren. Zij zijn dus niet in hun belangen geschaad. Daarbij speelt een rol dat in de rest van de m.e.r.-notitie van 2007 een toelichting op deze kaarten is gegeven en dat de resultaten van de archeologische proefboringen ook in de toelichting van het inpassingsplan zijn opgenomen. Daardoor is evenmin aannemelijk dat andere belanghebbenden dan de betreffende appellant zijn benadeeld. Er is dan ook geen aanleiding voor vernietiging van het vaststellingsbesluit. Ten tijde van het ontwerp inpassingsplan waren

nog geen resultaten van het proefsleuvenonderzoek bekend, zodat deze niet met het ontwerp ter inzage konden worden gelegd. Er bestond geen wettelijke verplichting om dit alsnog te doen. Wel kan het uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding nodig zijn om bepaalde partijen in de gelegenheid te stellen om een reactie te geven. Hiertoe bestond in dit geval geen aanleiding omdat het proefsleuvenonderzoek een onverplicht vervolgonderzoek betrof van het bureau- en inventariserend veldonderzoek dat is neergelegd in de m.e.r.-notitie van 2007. Voorts voorziet het inpassingsplan in bescherming van de in het plan aanwezige archeologische waarden, los van de uitkomsten van het proefsleuvenonderzoek. Ter plaatse van de gronden met een "Waarde-Archeologie" bestemming moet onder overlegging van een archeologisch onderzoek een aanlegvergunning (thans omgevingsvergunning) worden aangevraagd alvorens over te kunnen gaan tot grondwerkzaamheden. Er is voorts wel degelijk sprake van een provinciaal belang als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, Wro. De in het plan voorziene rondweg doorsnijdt twee gemeenten en zal onderdeel uitmaken van de provinciale infrastructuur. Bovendien is dit als zodanig benoemd in het Streekplan (thans zijnde een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 Wro). De wetsgeschiedenis noemt provinciale infrastructuur als voorbeeld van projecten van provinciaal belang (TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 53). Over de m.e.r.: Artikel 2, aanhef en onder e, Regeling startnotitie m.e.r. (zoals door de Wet modernisering inmiddels vervallen) bepaalt dat de startnotitie voor een m.e.r. tenminste melding maakt van het besluit dan wel de besluiten bij de voorbereiding waarvan het MER wordt gemaakt. Een inpassingsplan moet op één lijn worden gesteld met een bestemmingsplan, dat er nu één plan wordt vastgesteld in plaats van twee is niet relevant. De Afdeling overweegt over de inspraak en het Verdrag van Aarhus dat artikel 7.14 Wm (oud) aangeeft dat de Commissie m.e.r. en de adviseurs in de gelegenheid worden gesteld advies over de richtlijnen van het MER te geven. Eenieder mag daarover een mondelinge of schriftelijke zienswijze naar voren brengen. Hierbij zijn artikel 3:11 en 3:15, eerste lid, Awb van overeenkomstige toepassing (artikel 7.20 Wm, oud). De Commissie m.e.r. heeft deze volgens artikel 7.26 Wm (oud) bij haar advisering betrokken. Het ontwerpplan heeft ter inzage gelegen, waarbij betrokkenen hun zienswijze naar voren konden brengen. Deze zijn beantwoord in de bij het vaststellingsbesluit behorende nota van beantwoording. Daarmee is aan de formele eisen van de Wro en de Wm voldaan. Wat betreft de brief van de

minister is dit slechts een visie op de werkwijze met betrekking tot inspraak in het kader van de aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur. De brief bevat geen rechtsnormen. Mogelijke strijdigheid hiermee kan daarom niet tot het oordeel leiden dat een gebrek kleeft aan de planprocedure. Een rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, M.e.r.-richtlijn waarin staat dat elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden is niet mogelijk. Wel moet worden beoordeeld of artikel 7.14, vierde lid, Wm (oud) en artikel 7.20, derde lid, Wm (oud) voldoen aan de doelstellingen van de Europese richtlijnen waarin het Verdrag van Aarhus is verwerkt. De conclusie is dat een inpassingsplan een project is waarvoor een besluit is genomen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, M.e.r.-richtlijn. Ingevolge artikel 7.14, vierde lid, Wm (oud) en artikel 7.20, derde lid, Wm (oud) wordt in het kader van de totstandkoming van het MER en in het kader van het ontwerp van het inpassingsplan, de gelegenheid aan het betrokken publiek geboden om opmerkingen te maken en meningen kenbaar te maken. Op dat moment is nog geen besluit door het bevoegde gezag genomen en staan nog alle opties open. Gelet hierop is artikel 6, vierde lid, M.e.r.-richtlijn correct geïmplementeerd in de Wm. Appellanten hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden tot inspraak niet reëel zijn geweest. De omstandigheid dat PS andere keuzen hebben gemaakt dan overeenkomt met hun wens, valt binnen de beleidsvrijheid van PS en betekent niet dat de zienswijzen niet zijn betrokken. Hun belang is slechts één van de belangen die bij een belangenafweging dient te worden betrokken. Realisering van de door omwonenden aangedragen tracés, zonder deze weg op te leggen, draagt niet bij aan de oplossing van het probleem. Bovendien brengt verdieping te hoge kosten met zich en is daarmee geen reële mogelijkheid. Op het gehele traject van de N348 tussen de aansluiting van deze weg op de N314 in Zutphen en de aansluiting op de A1 in Deventer zijn er verschillende problemen met betrekking tot de leefbaarheid en bereikbaarheid. Om zo spoedig mogelijk een begin te maken met het verhelpen ervan is ervoor gekozen om in een inpassingsplan nu alvast met een oplossing voor de problematiek op een deel van dit traject te komen, te weten het deel tussen Zutphen-Noord en Eefde-West. Er is een 'Trechter' notitie opgesteld waarin deze deeloplossing in relatie tot het totaalprobleem is gezien. Terecht zijn voor dit inpassingsplan niet alle denkbare tracés beschouwd. In de 'Trechter' notitie

is onder meer de in het inpassingsplan voorziene rondweg getoetst aan de tracés die in de Corridorstudie als meest kansrijke oplossingen voor de verkeersproblematiek op het gehele traject tussen Zutphen en Deventer zijn aangewezen. Deze rondweg maakt deel uit van drie van de vier als meest kansrijk aangewezen tracés.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], beiden wonend te [woonplaats],
 2. [appellant sub 2 A], wonend te [woonplaats], en [appellant sub 2 B], wonend te [woonplaats],
 3. de stichting "Stichting E.G.E.L.", gevestigd te Lochem, [appellante sub 3 A], [appellante sub 3 B] en [appellante sub 3 C], allen wonend te [woonplaats], en de "stichting in oprichting Jan Regelink" (hierna: de Stichting en anderen),
 4. [appellanten sub 4], beiden wonend te [woonplaats],
 5. [appellanten sub 5], beiden wonend te [woonplaats] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 5]), en
- provinciale staten van Gelderland,*
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2010, kenmerk PS2010-397, hebben provinciale staten het inpassingsplan "Rondweg N348 Zutphen - Eefde" vastgesteld. Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 juli 2010, [appellanten sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 juli 2010, de Stichting en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 juli 2010, [appellanten sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 juli 2010, en [appellant sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 juli 2010, beroep ingesteld. Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting en anderen, [appellant sub 5], [appellanten sub 2], [appellanten sub 4] en provinciale staten hebben nadere stukken ingediend.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in de aanleg van een nieuwe rondweg N348 tussen Zutphen-Noord en Eefde-West. Met de aanleg wordt beoogd de verkeers-

problemen in Zutphen-Noord en Eefde op te lossen en de bereikbaarheid van het bedrijventerrein De Mars te verbeteren.

Ontvankelijkheid

(...)

Terinzagelegging

2.6. [appellant sub 5] voert aan dat de rapporten "Ruimtelijke en verkeerskundige effecten oplossingsvarianten verkeersproblematiek N348" van oktober 1997, "Omlegging N348 Zutphen, vergelijking Polbeek varianten" van maart 1999 en de notitie "M.e.r. Zutphen-Noord - Eefde-West Omleidingen N348 en noordelijke ontsluiting bedrijventerrein De Mars" van september 2005 ten onrechte niet met het ontwerp ter inzage hebben gelegen. Verder betoogt hij dat hem ten onrechte geen gelegenheid is geboden om te reageren op de resultaten van het proefsleuvenonderzoek.

2.6.1. Provinciale staten stellen dat zij alle stukken ter inzage hebben gelegd die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. In dit verband stellen zij zich op het standpunt dat de verkeersrapporten van oktober 1997 en maart 1999 zijn verouderd en dat de m.e.r.-notitie van september 2005 geen zelfstandige betekenis heeft naast de wel ter inzage gelegde notitie "M.e.r. N348 Rondweg Zutphen-Noord en Eefde-West" van juni 2007. Ter zitting hebben provinciale staten naar voren gebracht dat de voorlopige resultaten van het proefsleuvenonderzoek die ten tijde van de terinzagelegging van het vastgestelde plan bekend waren niet ter inzage zijn gelegd, omdat die resultaten nog te onzeker waren.

2.6.2. Ingevolge artikel 3.26, tweede lid, van de Wro, voor zover thans van belang, is afdeling 3.2 van overeenkomstige toepassing op een provinciaal inpassingsplan, met dien verstande dat voor "bestemmingsplan" "inpassingsplan" wordt gelezen.

Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wro is op de voorbereiding van een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing met dien verstande dat in artikel 3.8 van de Wro enkele aanvullende voorschriften worden gegeven.

Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

2.6.3. Niet in geschil is dat in de rapporten van oktober 1997 en maart 1999 de resultaten van onderzoeken naar de verkeerssituatie op de N348 zijn neergelegd. In opdracht van provinciale staten is in 2007 een nieuw verkeersonderzoek verricht, dat is weergegeven in het rapport "Verkenning van het onderliggend wegennet Stedendriehoek" van december 2007. In de "Corridorstudie N348 Zutphen - Deventer" van juni 2008 en de "Trechtornotitie Rondweg N348 in Zutphen-Noord en Eefde-West en noordelijke ontsluiting bedrijventerrein De Mars" van september 2008 zijn de conclusies van dit verkeersonderzoek uitgewerkt. Provinciale staten hebben zich gelet op deze nieuwe onderzoeken op het standpunt kunnen stellen dat de rapporten van oktober 1997 en maart 1999 verouderd zijn.

In het onderzoek dat in de m.e.r.-notitie van juni 2007 is vastgelegd, is gebruik gemaakt van de resultaten van het in de m.e.r.-notitie van september 2005 neergelegde onderzoek. In deze omstandigheid wordt echter geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat de m.e.r.-notitie van september 2005 een stuk betreft dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerp, nu in de m.e.r.-notitie van juni 2007 een compleet onderzoek naar het in het plan voorziene tracé is vastgelegd dat zelfstandig als grondslag voor de besluitvorming heeft gediend.

Voor zover [appellant sub 5] in dit verband stelt dat meerdere pagina's ontbraken uit de wel ter inzage gelegde m.e.r.-notitie van juni 2007, overweegt de Afdeling als volgt. De ontbrekende pagina's van de m.e.r.-notitie van juni 2007 betroffen een archeologische verwachtingskaart en een kaart waarop de resultaten van boringen zijn aangegeven. [appellant sub 5] heeft op verzoek kopieën van deze kaarten toegezonden gekregen en heeft de mogelijkheid gehad om in het vervolg van de procedure op deze kaarten te reageren. Gelet hierop is niet aannemelijk dat [appellant sub 5] door de onvolledige terinzagelegging in zijn belangen is geschaad. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de rest van de m.e.r.-notitie van juni 2007 een toelichting op deze kaarten is gegeven en dat de kaart waarop de resultaten van boringen zijn aangegeven ook in de plantoelichting is opgenomen. Gelet op het voorgaande is evenmin aannemelijk dat andere belanghebbenden zijn benadeeld. In de onvolledige terinzage-

legging van de m.e.r.-notitie van juni 2007 ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor een vernietiging van het bestreden besluit.

Wat betreft de terinzagelegging van de resultaten van het proefsleuvenonderzoek overweegt de Afdeling als volgt. Ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp waren nog geen resultaten van dit onderzoek bekend, zodat deze niet met het ontwerp ter inzage konden worden gelegd. Er bestond geen wettelijke verplichting voor provinciale staten om het ontwerp opnieuw ter inzage te leggen toen in mei 2010 de voorlopige conclusies van het proefsleuvenonderzoek beschikbaar werden. Onder omstandigheden kan er uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding wel aanleiding bestaan om bepaalde partijen in de gelegenheid te stellen om een reactie op de later beschikbaar gekomen onderzoeksresultaten te geven. Wat betreft [appellant sub 5] bestond hiervoor in dit geval geen aanleiding, aangezien het proefsleuvenonderzoek een overplicht vervolgonderzoek betreft van het bureau- en inventariserend veldonderzoek dat is neergelegd in de m.e.r.-notitie van juni 2007. Voorts is van belang dat op pagina 51 van de plantoelichting van het vastgestelde plan de voorlopige conclusies van het proefsleuvenonderzoek zijn vermeld en dat los van de uitkomsten van het onderzoek in het plan is voorzien in bescherming van de in het plangebied aanwezige archeologische waarden. Ter plaatse van de gronden die zijn aangewezen voor "Waarde-Archeologie" moet ingevolge artikel 13 van de planregels immers onder overlegging van een archeologisch onderzoek een aanlegvergunning bij het college van burgemeester en wethouders worden aangevraagd alvorens over te kunnen gaan tot de in dit artikel genoemde grondwerkzaamheden.

Bevoegdheid provinciale staten

2.7. [appellanten sub 4] en de Stichting en anderen betogen dat provinciale staten niet bevoegd waren tot de vaststelling van een inpassingsplan, aangezien er geen sprake is van provinciale belangen.

2.7.1. Ingevolge artikel 3.26, eerste lid, van de Wro kunnen provinciale staten, indien sprake is van provinciale belangen, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen.

2.7.2. De in het plan voorziene rondweg doorsnijdt twee gemeenten en zal onderdeel uit gaan maken van de provinciale infrastructuur. Als zodanig heeft de rondweg een belangrijke functie voor het regionale verkeer. De ontwikkeling van nieuwe infrastructuur ten behoeve van de ontsluiting van het industrieterrein De Mars bij Zutphen en de omleiding bij de kern van Eefde is voorts genoemd in het Streekplan Gelderland 2005, dat is gelijkgesteld aan een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 van de Wro. Projecten met betrekking tot de provinciale infrastructuur zijn in de parlementaire geschiedenis (TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 53) bovendien genoemd als voorbeeld van een project van provinciaal belang. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in dit geval niet bevoegd waren tot het vaststellen van een inpassingsplan.

Startnotitie milieueffectrapport

2.8. De Stichting en anderen betogen dat het milieueffectrapport (hierna: MER) ondeugdelijk is, nu dit is gebaseerd op de startnotitie milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) "Zutphen-Noord - Eefde-West Startnotitie m.e.r. Omleidingen N348 en Noordelijke ontsluiting bedrijventerrein De Mars" uit 2003. In deze startnotitie wordt er volgens hen nog van uitgegaan dat de aanleg van de rondweg een juridisch-planologische basis zou krijgen in twee bestemmingsplannen van de voormalige gemeente Gorssel (thans: de gemeente Lochem) en de gemeente Zutphen, terwijl deze basis nu wordt geboden door een provinciaal inpassingsplan.

2.8.1. Artikel 2, aanhef en onder e, van de Regeling startnotitie milieueffectrapportage bepaalt dat de startnotitie tenminste bevat een vermelding van het besluit dan wel de besluiten, bij de voorbereiding waarvan het MER wordt gemaakt.

Ingevolge artikel 3.26, tweede lid, van de Wro, voor zover thans van belang, zijn de afdelingen 3.1 en 3.2 van overeenkomstige toepassing op een provinciaal inpassingsplan, met dien verstande dat voor "bestemmingsplan" "inpassingsplan" wordt gelezen. Het derde lid van artikel 3.26 bepaalt dat het inpassingsplan geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.

2.8.2. Gelet op artikel 3.26, tweede en derde lid, van de Wro moet een inpassingsplan voor de toepassing van artikel 2, aanhef en onder e, van de Regeling startnotitie milieueffectrapportage

op één lijn worden gesteld met een bestemmingsplan. In de omstandigheid dat in de startnotitie uit 2003 is vermeld dat de rondweg een juridisch-planologische basis krijgt in twee bestemmingsplannen in plaats van in een inpassingsplan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een vernietiging van het bestreden besluit.

Inspraak en MER

2.9. De Stichting en anderen betogen dat zij geen reële mogelijkheid hebben gehad om hun zienswijze op de plannen voor de nieuwe rondweg naar voren te brengen. Zij voeren in dit verband aan dat zij ten onrechte niet zijn betrokken bij het opstellen van het MER en het plan en dat de door hen naar voren gebrachte bezwaren niet serieus door provinciale staten in overweging zijn genomen. Volgens hen is de totstandkoming van het plan niet in overeenstemming met de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat (thans: de minister van Infrastructuur en Milieu) van 12 mei 2006 (Kamerstukken II, 2005/06, 29 385, nr. 7). Voorts is de totstandkoming volgens hen niet in overeenstemming met het verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: Verdrag van Aarhus) en de richtlijnen die strekken tot uitvoering van de verplichtingen die uit dit verdrag voortvloeien.

2.9.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat alle burgers voldoende mogelijkheden hebben gehad om hun mening kenbaar te maken. Hun standpunten zijn volgens provinciale staten meegenomen in de besluitvorming.

2.9.2. Ingevolge artikel 7.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) stelt het bevoegd gezag de commissie en de adviseurs in de gelegenheid advies uit te brengen over het geven van richtlijnen inzake de inhoud van een MER dat betrekking heeft op een besluit. Ingevolge het vierde lid van dit artikel stelt het bevoegd gezag een ieder in de gelegenheid naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren te brengen over het geven van richtlijnen inzake de inhoud van het MER.

Ingevolge artikel 7.20, derde lid, van de Wm, voor zover thans van belang, zijn artikel 3:11 en artikel 3:15, eerste lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in plaats van "het ontwerp van het te nemen besluit" wordt gelezen: het MER. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

Ingevolge artikel 7.26, tweede lid, van de Wm betreft de commissie voor de m.e.r. in haar advies de overeenkomstig afdeling 3.3. van de Awb uitgebrachte adviezen en de overeenkomstig artikel 7.20, derde lid, juncto artikel 3:15, eerste lid, van de Awb naar voren gebrachte zienswijzen.

Ingevolge artikel 3:15, eerste lid, van de Awb kunnen belanghebbenden bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

2.9.3. Niet in geschil is dat het ontwerpplan ter inzage heeft gelegen, waarbij betrokkenen, waaronder ook de Stichting en anderen, hun zienswijzen naar voren konden brengen. Deze zienswijzen zijn beantwoord in de bij het besluit tot vaststelling van het plan behorende nota van zienswijzen. Daarmee is aan de formele eisen van de Wro met betrekking tot de inbreng van belanghebbenden bij de totstandkoming van het plan voldaan.

2.9.4. In 2003 is een startnotitie m.e.r. opgesteld waarin alternatieve tracés en de mogelijke effecten hiervan op de omgeving zijn beschreven. Na terinzagelegging van deze startnotitie is een ieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen over de richtlijnen inzake de inhoud van het MER. De commissie voor de m.e.r. heeft met haar rapport van 22 april 2004 advies over de richtlijnen uitgebracht. De richtlijnen zijn vervolgens in 2004 door het bevoegd gezag vastgesteld. Blijkens de tekst van het advies van de commissie voor de m.e.r. en het stuk van augustus 2004 waarin de richtlijnen zijn neergelegd, zijn de naar voren gebrachte zienswijzen bij het advies over en bij de vaststelling van de richtlijnen betrokken. Niet in geschil is dat het MER uit 2009 ter inzage heeft gelegen ten behoeve van de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen hierop naar voren te brengen. Blijkens het advies van de commissie van 1 februari 2010 over het MER heeft zij de naar voren gebrachte zienswijzen bij het opstellen van het advies in aanmerking genomen.

Gelet op het voorgaande is voldaan aan de eisen van artikel 7.14, vierde lid, en artikel 7.20, derde lid, van de Wm, zoals deze golden ten tijde van de vaststelling, met betrekking tot de inbreng van een ieder bij de totstandkoming van het MER. Gelet hierop bestaat, anders dan de Stichting en anderen stellen, voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de verplichting tot het bieden van inspraak is omzeild door de procedure te baseren op de startnotitie uit 2003.

2.9.5. Wat betreft de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat (thans: de minister van Infrastructuur en Milieu), overweegt de Afdeling dat het een brief betreft waarin slechts een visie op de werkwijze met betrekking tot inspraak in het kader van de aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur is verwoord. De brief bevat geen rechtsnormen. Een mogelijke strijdigheid met de tekst van de brief kan daarom niet tot het oordeel leiden dat een gebrek kleeft aan de planprocedure.

2.9.6. Wat betreft het beroep op het Verdrag van Aarhus en de richtlijnen die strekken tot uitvoering van de verplichtingen die uit dit verdrag voortvloeien, overweegt de Afdeling als volgt.

2.9.7. Artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

2.9.8. Zowel Nederland als de Europese Unie zijn partij bij het Verdrag van Aarhus. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (hierna: het Hof) van 11 september 2007, in zaak C-431/05, *Merk Genéricos* (www.curia.europa.eu), volgt dat in zo'n geval een rechtstreeks beroep op een regel van het verdrag in een procedure bij de nationale rechter niet is toegestaan, indien die regel betrekking heeft op een gebied waarop de Europese Unie regelgevend is opgetreden.

De richtlijnen 2003/4/EG en 2003/35/EG strekken mede tot uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus. Richtlijn 2003/4/EG gaat over de toegang van publiek tot milieu-informatie. Richtlijn 2003/35/EG voorziet onder meer met betrekking tot artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus in een wijziging van richtlijn 85/337/EG (hierna: de m.e.r.-richtlijn). In dit kader is aan artikel 6 van de m.e.r.-richtlijn een vierde lid toegevoegd dat bepaalt dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, tweede lid, van de richtlijn bedoelde milieubesluitvormingsprocedures dient te krijgen en daartoe het recht heeft, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen. De artikelen 7.14, vierde lid, en 7.20, derde lid, van de Wm strekken mede ter uitvoering van artikel 6, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn.

Gelet op het vorenstaande kan in het huidige geschil geen rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus worden gedaan, maar moet worden beoordeeld of artikel 7.14, vierde lid, en artikel 7.20, derde lid, van de Wm in overeenstemming zijn met het ter zake vastgestelde recht van de Europese Unie.

2.9.9. Artikel 1, eerste lid, van de m.e.r.-richtlijn bepaalt dat onder een vergunning wordt verstaan het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

Artikel 2, tweede lid, van de m.e.r.-richtlijn bepaalt dat de milieu-effectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

2.9.10. Een inpassingsplan kan worden aangemerkt als een project waarvoor een besluit is genomen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de m.e.r.-richtlijn. Ingevolge artikel 7.14, vierde lid, en artikel 7.20, derde lid, van de Wm wordt in het kader van de totstandkoming van het MER en in het kader van het ontwerp van het inpassingsplan, de gelegenheid aan het betrokken publiek geboden om opmerkingen te maken en meningen kenbaar te maken. Op dat moment is nog geen besluit door het bevoegde gezag genomen en staan alle opties nog open. Gelet op het voorgaande is artikel 6, vierde lid, van de m.e.r.-richtlijn correct geïmplementeerd in de Wm. De Stichting en anderen hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden tot inspraak niet reëel zijn geweest. De omstandigheid dat provinciale staten andere keuzen hebben gemaakt dan overeenkomt met de wens van de Stichting en anderen, valt binnen de beleidsvrijheid van provinciale staten en betekent niet dat de zienswijzen van de Stichting en anderen niet bij de besluitvorming zijn betrokken. Daarbij kan worden opgemerkt dat hun belang slechts één van de belangen is die bij een belangenafweging dienen te worden betrokken.

Onderzoek alternatief tracé

2.10. [appellant sub 5] betoogt dat in het kader van de voorbereiding van het plan ten onrechte alleen een tracé ten noorden van de wijk Polbeek is onderzocht. [appellant sub 5] brengt in dit verband twee alternatieve tracés naar voren die ten zuiden van de wijk Polbeek zijn gesitueerd.

2.10.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat geen aanleiding bestond om de door [appellant sub 5] naar voren gebrachte alternatieve tracés nader te onderzoeken, omdat bij voorbaat duidelijk is dat deze alternatieve tracés de leefbaarheid in Zutphen-Noord niet zullen verbeteren.

2.10.2. In de door [appellant sub 5] voorgestelde tracés wordt uitgegaan van een routing van de N348 over de Van der Capellenlaan. De Van der Capellenlaan, die tussen twee woonwijken in Zutphen-Noord ligt, maakt nu ook al onderdeel uit van de N348. Niet in geschil is dat omwonenden hinder ondervinden van het verkeer dat van deze weg gebruik maakt. Realisering van één van de door [appellant sub 5] voorgestelde tracés zal geen wijziging in de feitelijke situatie met zich brengen, tenzij de Van der Capellenlaan verdiept wordt aangelegd. De ter zitting naar voren gebrachte stelling van provinciale staten dat dit vanwege de hoge kosten die hieraan zijn verbonden geen reële mogelijkheid is, is niet door [appellant sub 5] weersproken. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten nader onderzoek naar de door [appellant sub 5] voorgestelde alternatieve tracés ten onrechte achterwege hebben gelaten.

(...)

2.21. Onder verwijzing naar het advies van de commissie voor de m.e.r. inzake het MER van 2007 betogen [appellanten sub 1], [appellant sub 2 B], de Stichting en anderen en [appellanten sub 4] dat ten onrechte niet is onderzocht welke structurele oplossing moet worden gekozen voor de regionale verkeersproblematiek tussen Zutphen en Deventer. Zij hebben er voornamelijk bezwaar tegen dat de mogelijkheid om een oostelijke rondweg aan te leggen als totaaloplossing voor de problematiek door de aanleg van de in het plan voorziene rondweg wordt gefrustreerd. Door onderzoek naar een totaaloplossing achterwege te laten, veronachtzamen provinciale staten bovendien de opdracht van het Rijk om in een totaaloplossing te voorzien, aldus [appellant sub 2 B] en de Stichting en anderen.

2.21.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de aanleg van de in dit plan voorziene rondweg past binnen de oplossing voor de regionale verkeersproblematiek.

2.21.2. Niet in geschil is dat op het gehele traject van de N348 tussen de aansluiting van deze weg op de N314 in Zutphen en de aansluiting op de

A1 in Deventer verschillende problemen met betrekking tot de leefbaarheid en bereikbaarheid spelen. Om zo spoedig mogelijk een begin te maken met het verhelpen van deze problemen is ervoor gekozen om in het voorliggende plan alvast in een oplossing voor de problematiek op een deel van dit traject, te weten het deel tussen Zutphen-Noord en Eefde-West, te voorzien. Mede om te beoordelen of en in hoeverre een deeloplossing in een totaaloplossing voor het gehele traject tussen Zutphen en Deventer zal passen, zijn in het kader van de voorbereiding van het plan de "Corridorstudie N348 Zutphen - Deventer" van 25 juni 2008 en de "Trechternotitie. Rondweg N348 in Zutphen-Noord en Eefde-West en noordelijke ontsluiting bedrijventerrein De Mars" opgesteld. In de Corridorstudie zijn negen mogelijke tracés beschouwd die een oplossing bieden voor de regionale verkeersproblematiek op het gehele traject tussen Zutphen en Deventer, waaronder ook een aantal tracés die vergelijkbaar zijn met de oostelijke tracés die door de Stichting en anderen worden voorgestaan. Volgens de Corridorstudie leveren vier van de onderzochte tracés de grootste bijdrage aan de verbetering van de leefbaarheid en de bereikbaarheid tegen de minste negatieve effecten op de natuur en het landschap met de kleinste investering. De oostelijke tracés behoren niet tot deze vier, onder meer omdat deze tracés de minste verbetering van de leefbaarheid opleveren en de grootste impact hebben op de natuur en het landschap. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat een belangrijk bezwaar tegen een oostelijk tracé een verkeers technisch bezwaar is. Uit het verkeersonderzoek volgt dat het meeste verkeer over de bestaande N348 de bestemming of herkomst Zutphen heeft. Een groot deel van dit verkeer zal het bestaande tracé gebruiken in plaats van een nieuw oostelijk tracé, omdat dit nieuwe tracé voor dit verkeer een omweg is.

2.21.3. In de Trechternotitie is onder meer de in het plan voorziene rondweg getoetst aan de tracés die in de Corridorstudie als meest kansrijke oplossingen voor de verkeersproblematiek op het gehele traject tussen Zutphen en Deventer zijn aangewezen. Uit de Trechternotitie volgt dat de in het plan voorziene rondweg deel uitmaakt van drie van de vier als meest kansrijk aangewezen tracés. Verder blijkt uit de Trechternotitie dat, anders dan kenmerklijk wordt verondersteld, ook na de aanleg van de in het plan voorziene rondweg de mogelijkheid

blijft bestaan om het traject tussen Eefde en Deventer in de toekomst oostelijk langs Gorssel en Epse te verleggen.

2.21.4. Voor zover wordt verwezen naar het advies van de commissie voor de m.e.r. uit 2007, merkt de Afdeling op dat dit advies betrekking had op een MER dat in 2007 is opgemaakt. Dit MER is niet gebruikt voor de m.e.r. die aan het plan ten grondslag ligt. Het MER uit 2007 en het hierop betrekking hebbende advies kunnen in deze procedure dan ook niet aan de orde komen.

2.21.5. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten er in redelijkheid voor kunnen kiezen om geen totaaloplossing voor de verkeersproblematiek op het gehele traject tussen Zutphen en Deventer vast te stellen. Gelet op de verrichte en nog te verrichten onderzoeken naar de verkeersproblematiek op dit traject bestaat overigens geen grond voor de verwachting dat nimmer een totaaloplossing zal worden gerealiseerd. Voor het oordeel dat provinciale staten een opdracht van het Rijk, zo die al bestond, hebben veronachtzaamd, bestaat derhalve evenmin aanleiding.

Financiële uitvoerbaarheid

(...)

Conclusie

2.23. Gelet op al het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten na afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot hun besluit tot vaststelling van het inpassingsplan hebben kunnen komen. In hetgeen [appellanten sub 1], [appellant sub 2 B], de Stichting en anderen, [appellanten sub 4] en [appellant sub 5] hebben aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De beroepen zijn ongegrond. Gelet hierop behoeft het betoog van provinciale staten dat artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet gedeeltelijk aan de vernietiging van dat besluit in de weg staat geen bespreking meer.

Proceskostenveroordeling

2.24. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2 A] en [appellant sub 2 B], voor zover ingediend door [appellant sub 2 A], en het beroep van de stichting Stichting E.G.E.L., [appellante sub 3 A], [appellante sub 3 B] en [appellante sub 3 C] en de stichting in oprichting Jan Regelink, voor zover ingediend door de stichting in oprichting Jan Regelink, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

NOOT

Deze uitspraak is duidelijk. Een inpassingsplan moet op één lijn worden gesteld met een bestemmingsplan. Dit geldt ook voor de te doorlopen milieueffectrapportage (m.e.r.). In de uitspraak komt de Afdeling Bestuursrechtspraak dan ook tot de conclusie dat een inpassingsplan een project is waarvoor een besluit is genomen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de M.e.r.-richtlijn.

Allereerst een paar opmerkingen over het inpassingsplan dat wij sinds 1 juli 2008 (inwerkingtreding Wro) kennen. Provinciale Staten en betrokken minister(s) hebben de bevoegdheid om een inpassingsplan vast te stellen. Er moet sprake zijn van provinciale respectievelijk nationale belangen. Wanneer gebruik kan worden gemaakt van deze bevoegdheid is op grond van de Wro niet duidelijk. De wetsgeschiedenis bevat geen duidelijke inhoudelijke afbakening van wat een provinciaal of rijksbelang is. In de memorie van toelichting wordt in dit kader wel aangegeven dat dit naar de mening van de wetgever een politiek-bestuurlijke vraag is die primair door de minister of PS moet worden beantwoord. Het is de bedoeling van de wetgever deze inhoudelijke afbakening niet te juridificeren door in de Wro of het Bro nadere criteria aan te geven waaraan de rechter kan toetsen. Een eerste inhoudelijke uitspraak over een provinciaal inpassingsplan is door de ABRvS op 21 april 2010 gedaan (ABRvS 21 april 2010, nrs. 200905509/1/R3, 200906840/1/R1 en 200906847/1/R2, LJN BM1799). In verband met de 380kV leiding tussen Wateringen en Zoetermeer is een belangrijke uitspraak gedaan over een rijksinpassingsplan (ABRvS 29 december 2010, nr. 200908100/1/R1). In de eerste uitspraken komt aan de orde, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, dat het

voor veel vraagstukken volstrekt onmogelijk is om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen naar één overheidsniveau. Zo kan op het gebied van hoogwaterbescherming zowel het Rijk als de provincie – maar dan complementair – bevoegd zijn om een inpassingsplan vast te stellen. Ook in het onderhavige geval is sprake van een provinciaal belang als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, Wro. De in het plan voorziene rondweg doorsnijdt twee gemeenten en zal onderdeel uitmaken van de provinciale infrastructuur. Bovendien is dit als zodanig benoemd in het Streekplan (thans zijnde een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 Wro). De wetsgeschiedenis noemt provinciale infrastructuur als voorbeeld van projecten van provinciaal belang (TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, p. 53).

Wordt tot vaststelling van een inpassingsplan overgegaan, dan gebeurt dit met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad respectievelijk PS om voor die gronden een bestemmingsplan (respectievelijk een inpassingsplan) vast te stellen. Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het gemeentelijke bestemmingsplan. Inhoudelijk wordt een inpassingsplan gelijkgesteld met een bestemmingsplan. De gedachte van de wetgever is dat het bestemmingsplan het exclusieve instrument van gemeenten blijft. Een inpassingsplan gaat op het moment van onherroepelijk worden van rechtswege op in het bestemmingsplan. Het is dus niet iets wat bestaat naast of boven een bestemmingsplan. Een inpassingsplan kan daarom het best worden gezien als een besluit tot aanpassing van een bestemmingsplan, dat niet door de gemeenteraad maar door een ander bestuursorgaan wordt genomen. Sterker, de wetgever heeft het ook in eerste instantie bestemmingsplan (van het Rijk dan wel van de provincie) willen noemen. Door inmenging van de Tweede Kamer is de term 'inpassingsplan' in de wet terecht gekomen (zie TK 2005-2006, 28 916, nr. 28). Het is dus ook volstrekt logisch dat de totstandkomings- en inhoudelijk eisen te dien aanzien niet anders zijn dan voor een bestemmingsplan. Een aardigheidje in deze uitspraak is nog de verwijzing naar artikel 2, aanhef en onder e, van de inmiddels vervallen regeling startnotitie m.e.r. Deze regeling staat toe dat één inpassingsplan voor de totale activiteit wordt gemaakt dat in de aanleg van de betreffende m.e.r.-plichtige activiteit voorziet, terwijl in de startnotitie vermeld is dat

twee plannen zouden moeten worden voorbereid. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de m.e.r.-procedure is gestart met betrekking tot een ander besluit of door een ander bevoegd gezag dan het uiteindelijke. De vraag is dan of de m.e.r.-procedure vanaf het begin moet worden doorlopen. Een 'ja of nee'-antwoord is niet altijd te geven. Volgens ons geldt hierbij echter dat er weinig mis kan gaan, als maar transparant is wat er gebeurt, het uiteindelijke MER maar op het juiste detailniveau van een of meerdere besluiten ziet en belanghebbenden hierdoor niet in hun belangen geschaad zijn.

Inspraak

De wijze waarop 'inspraak' in het oude hoofdstuk 7 Wm was geregeld (dat wil zeggen de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen op richtlijnen voor het MER te geven en het betrekken van die zienswijzen bij het advies van de Commissie m.e.r.) is in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus nu het voldoet aan de eisen van de M.e.r.-richtlijn waarin het Verdrag is geïmplementeerd, zo oordeelt de Afdeling. In die 'richtlijnen' fase is namelijk nog geen besluit door het bevoegde gezag genomen en staan nog alle opties open. Gelet hierop is artikel 6, vierde lid, van de M.e.r.-richtlijn correct geïmplementeerd in de Wm (oud). De Afdeling vindt het blijkbaar voldoende om alleen naar de Europese richtlijnen te kijken en niet naar het Verdrag zelf. Zowel Nederland als de Europese Unie zijn partij bij het Verdrag. Vervolgens verwijst de Afdeling naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 11 september 2007 (zaaknr. C-431/05, *Merk Genéricos*) waaruit volgt dat een rechtstreeks beroep op een regel van het verdrag in een procedure bij de nationale rechter niet is toegestaan, indien die regel betrekking heeft op een gebied waarop de Europese Unie regelgevend is opgetreden. Vervolgens worden artikelen 7.14, vierde lid en 7.20, derde lid Wm (oud) langs de lat van de M.e.r.-richtlijn gelegd en goed bevonden.¹ Indirect wordt hiermee mijns inziens dus gezegd dat aan het Ver-

drag van Aarhus wordt voldaan. In rechtsoverwegingen 2.9.6 tot en met 2.9.10 wordt voorgaande op heldere wijze behandeld.

Duidelijk is dat de onderhavige uitspraak niets zegt over de huidige wettelijke situatie (na 'Modernisering m.e.r.'). In de nieuwe wetgeving is niet langer de verplichting opgenomen om voor een ieder inspraak te voorzien op de inhoud van het MER. Hiervoor in de plaats zijn de artikelen 7.9 Wm voor plan-m.e.r. en 7.27 voor de uitgebreide project-m.e.r. gekomen (zie voor de procedures en de verschillen daartussen www.commissiemer.nl). Deze artikelen geven uitsluitend de verplichting om op het voornemen tot het realiseren van een (mogelijk) m.e.r.-plichtige activiteit het indienen van 'zienswijzen' mogelijk te maken voor een nader te bepalen groep van belanghebbenden. De indieners van de amendementen die leidden tot de – mijn inziens – ongelukkig gekozen wettekst, hebben het in de toelichting over 'participatie' (TK 2008-2009, 31 755, nr. 10). In de wetsartikelen wordt echter gesproken van zienswijzen, maar dat zijn niet de zienswijzen als bedoeld in hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht. Wat hier ook van zij, de wettelijke inspraak op het MER en daarbij het ontwerpbesluit begint in de nieuwe situatie eerst op het moment dat het MER al gereed is. Het is helemaal de vraag of dit voldoet aan de uitgangspunten van Aarhus. Staan nog wel alle opties open als het ontwerpbesluit, waarbij het MER wordt gevoegd, al ter visie is gelegd? Kan die inspraak dan nog wel doeltreffend zijn? Het wachten is op een uitspraak daarover.

Alternatieven in m.e.r.

Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat een alternatief dat niet bijdraagt aan de oplossing van het probleem zonder dat daarvoor hoge kosten moeten worden gemaakt, niet hoeft te worden onderzocht in het kader van m.e.r. Het is dan geen 'rederlijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief' als bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, onder b en 1 Wm (oud, thans artikelen 7.7 en 7.23 Wm). Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juli 2008, 200700908/1 (Omliegging N9 te Bergen) en ABRvS 25 februari 2009, zaaknr. 200800340/1 (Bergambacht). Zie verder MvT, Kamerstukken II 1980/1981, 16 814, nr. 3, p. 37. Hieruit valt af te leiden dat het, vooral met het oog op de in beschouwing te nemen alternatieven, van be-

1 Ten aanzien van het feit dat de Afdeling het gemeenschapsrecht zelf uitlegt en geen prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie stelt, verwijs ik naar de annotatie van Gijs Hoevenaars bij de uitspraak «JM» 2011/33.

lang is ervoor te waken dat doel en/of belang niet reeds in dit eerste stadium onnodig beperkt worden aangeduid en als het ware samenvalt met de voorgenomen activiteit. Wel moet worden geconstateerd, aldus de oorspronkelijke (nog geldende) wetsgeschiedenis, dat de doelstellingen van een particuliere initiatiefnemer veelal minder ver zullen reiken dan die van overheidsinstanties. In principe is de doelstelling van een project bepalend voor de afbakening van alternatieven, maar deze mag (zeker in relatie tot natuur) niet te beperkt worden gesteld. Er kan hiervoor mijns inziens analoog aan de natuuruitspraak 'WCT' worden geredeneerd (ABRvS 16 juli 2003, nr. 200205582/1, M en R 2003/124).

In het onderhavige geval draagt realisering van de door omwonenden aangedragen tracés, zonder deze verdiept aan te leggen, niet bij aan de oplossing van het probleem. Bovendien brengt verdieping te hoge kosten met zich en is daarmee geen reële mogelijkheid. Alternatieven die in strijd zijn met (beleids-)uitgangspunten hoeven dus niet in het MER te worden onderzocht, zo blijkt ook uit de eerder genoemde uitspraak betreffende de 380 kV leiding tussen Wateringen en Zoetermeer.

Het is in de praktijk vaak even zoeken naar de 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven'. Jurisprudentie en de casuïstiek daarachter geeft dit begrip – ook voor nieuwe instrumenten als het inpassingsplan – gelukkig steeds meer handen en voeten.

Van Velsen en De Jong