

Hoofdlijnen wet- en regelgeving milieueffectrapportage¹

M.A.A. Soppe

Inleiding

In deze bijdrage wordt op hoofdlijnen een uiteenzetting gegeven van de (voor de praktijk) belangrijkste onderdelen van de Nederlandse regeling inzake de milieueffectrapportage (m.e.r.). Vanwege het hoofdlijnenkarakter komen niet alle elementen uit de m.e.r.-regeling aan de orde (zoals de ex post-evaluatie, ontheffingsmogelijkheden en grensoverschrijdende milieugevolgen).

De indeling van deze bijdrage is als volgt:

- 1 Wat is milieueffectrapportage (m.e.r.)?
- 2 Vindplaats wet- en regelgeving m.e.r.
- 3 Werkingssfeer m.e.r.-regelgeving: voor welke activiteiten en overheidsbesluiten moet welk soort MER worden gemaakt?
- 3.1 M.e.r.-plichtige versus m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten en besluiten (onderscheid plan- en besluit-m.e.r.)
- 3.2 Besluit-m.e.r. (project-m.e.r./artikel 7.2 leden 1, 3 en 7 Wm)
- 3.3 Besluit-m.e.r.-beoordeling (artikel 7.2 leden 1, 4 en 7 Wm)
- 3.4 Provinciale aanvullingsbevoegdheid (artikel 7.6 Wm)
- 3.5 Plan-m.e.r. (artikel 7.2 leden 2 en 7 en artikel 7.2a lid 1 Wm)
- 3.5.1 Plan-m.e.r.-plicht vanwege plicht verrichten passende beoordeling
- 3.5.2 Provinciale aanvullingsbevoegdheid (artikel 7.6 Wm)
- 4 Inhoud milieueffectrapport (artikel 7.10 Wm)
- 4.1 Besluit-MER
- 4.2 Plan-MER
- 5 Doorwerking m.e.r. in besluitvorming
- 5.1 Besluit-m.e.r.
- 5.2 Plan-m.e.r.
- 6 Procedures besluit-m.e.r. en plan-m.e.r.
- 7 Rechtsbescherming
- 8 Enkele ontwikkelingen m.e.r.-regelgeving
- 8.1 Aanpassing m.e.r.-regelgeving aan Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht
- 8.2 Gedeeltelijk afwijken van m.e.r.-regelgeving: Spoedwet wegverbreding, Tracéwet en Crisis- en herstelwet
- 8.3 Reparatie milieueffectrapportage en herstel wetstechnische gebreken
- 8.4 Omgevingswet

1 Wat is milieueffectrapportage (m.e.r.)?

Sinds het van kracht worden van het voormalige Besluit m.e.r. 1987 dient voorafgaande aan de vaststelling van bepaalde overheidsbesluiten met betrekking tot de realisatie van milieugevoelige activiteiten een milieueffectrapportage (m.e.r.) te worden verricht (al dan niet als uitkomst van een verrichte m.e.r.-beoordeling). Door middel van een systematisch en objectief onderzoek, dienen de van de betrokken activiteit te verwachten milieugevolgen in kaart te worden gebracht. Daarnaast moet onderzoek worden gedaan naar de milieugevolgen van mogelijke alternatieven voor de beoogde activiteit. Met behulp van de in het kader van de m.e.r.

¹ De tekst van deze bijdrage is op 11 september 2012 afgesloten.

ingewonnen informatie dient gewaarborgd te worden dat het milieubelang in de besluitvorming over milieugevoelige activiteiten niet ondergesneeuwd raakt ten opzichte van andere belangen (zoals bijvoorbeeld het volkshuisvestingsbelang, het werkgelegenheidsbelang en/of het belang van economische groei). Om dat doel te bereiken is het niet meer dan logisch dat bij de besluitvorming acht geslagen moet worden op bovengenoemde informatie. Dat kan in het uiterste geval leiden tot afstel van de beoogde activiteit wegens de te verwachten nadelige milieueffecten zoals die zijn omschreven in het milieueffectrapport (MER). Dit zal echter slechts zelden het geval zijn. Veelvuldiger komt het voor dat een voorgestelde activiteit onder invloed van een m.e.r. uiteindelijk in een aangepaste milieuvriendelijkere vorm wordt gerealiseerd. Gedacht kan worden aan de situatie waarin een in het MER onderzocht milieuvriendelijker alternatief de voorkeur krijgt boven de in eerste instantie voorgestelde variant van de activiteit. Het verrichten van m.e.r. dwingt echter niet per se tot milieuvriendelijkere besluitvorming, in die zin dat daarin te allen tijde maatregelen getroffen dienen te worden ter voorkoming dan wel mitigering van de in het MER beschreven van de activiteit te verwachten nadelige milieugevolgen. Wel moeten bestuursorganen op een deugdelijke wijze motiveren in hoeverre al dan niet rekening is gehouden met de resultaten van een opgesteld MER.

Het gegeven dat m.e.r. niet altijd hoeft te leiden tot milieuvriendelijkere besluitvorming illustreert dat het instrument m.e.r. geen doel op zich is. Het is een hulpmiddel bij de besluitvorming doordat het meer inzicht verschaft in de te verwachten milieugevolgen van zowel de voorgenomen activiteit als de daarvoor redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven. Op deze wijze moet het milieubelang, om in de woorden van de wetgever te spreken, naast andere belangen een volwaardige plaats in de besluitvorming innemen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling of AbRvS) heeft in lijn met vorenstaande expliciet verwoord dat een MER niet als een besluit over de desbetreffende activiteit mag worden beschouwd. Overwogen is als volgt²:

“2.2.2. De Afdeling overweegt dat een milieu-effectrapport zelf niet een besluit over een bepaald project inhoudt. Het rapport wordt opgesteld om voldoende milieu-informatie te verzamelen om tot besluitvorming over een project over te gaan. De in die besluitvorming (uitmondend in het tracébesluit) gemaakte keuze hoeft niet volledig overeen te stemmen met de in het milieu-effectrapport beschreven uitvoeringen van het project; zo'n eis zou betekenen dat het milieu-effectrapport zelf reeds een definitieve keuze over het project zou moeten inhouden.”

2 Vindplaats wet- en regelgeving m.e.r.

De wet- en regelgeving betreffende milieueffectrapportage (m.e.r.) is aan te treffen in:

- paragraaf 2.2, hoofdstuk 7 en paragraaf 14.2 van de Wm;
- het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.).

De nationale m.e.r.-regeling is mede een uitvloeisel van het Europese recht, in welk verband de m.e.r.-richtlijn³ en de smb-richtlijn⁴ van belang zijn. In voorkomende gevallen dienen begrippen

² AbRvS 27 april 2011, nr. 201008134/1/M2 (Tracébesluit Rijksweg 74) en AbRvS 4 januari 2012, nr. 201104518/1/R4 en 201111577/1/R4 (Tracébesluiten wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere).

³ Richtlijn van het Europees Parlement en de EU-ministerraad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie), nr. 2011/92/EU, Pb. EU 2012 L 26, pp. 1 e.v.; deze richtlijn is de opvolger van Richtlijn van de EG-ministerraad, nr. 85/337/EEG, Pb. EG 1985 L 175, pp. 42 e.v., zoals herzien middels de Richtlijn van de EG-ministerraad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, nr. 97/11/EEG, Pb. EG 1997 L 73, pp. 5 e.v., de Richtlijn van het

uit met name het Besluit m.e.r. richtlijnconform te worden geïnterpreteerd.

Tenslotte kan bij de toepassing van het instrument m.e.r. ook het internationale recht van toepassing zijn. Zo leert het KB 11 september 2007 dat uit het Verdrag van Ramsar een rechtstreekse m.e.r.-plicht valt te destilleren.⁵

3 Werkingssfeer m.e.r.-regelgeving: voor welke activiteiten en overheidsbesluiten moet welk soort MER worden gemaakt?

3.1 M.e.r.-plichtige versus m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten en besluiten (onderscheid plan- en besluit-m.e.r.)

Ter beantwoording van de vraag of er voor een concreet project een m.e.r. dient te worden verricht, moet rekening worden gehouden met de verschillende grondslagen op basis waarvan tot een m.e.r.-plicht kan worden geconcludeerd. Daarbij dient onder meer onderscheid te worden gemaakt tussen de plan-m.e.r. en de besluit-m.e.r. ook wel project-m.e.r. genoemd (let wel in deze context is de term besluit-m.e.r. dus wat anders dan het Besluit m.e.r., waarmee wordt bedoeld op de AMvB).

3.2 Besluit-m.e.r. (project-m.e.r./artikel 7.2 leden 1, 3 en 7 Wm)

Activiteiten die beantwoorden aan de omschrijvingen in de kolommen 1 en 2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r., zijn besluit-m.e.r.-plichtig. Die verplichting berust bij de in kolom 4 limitatief opgenomen besluiten.

Bij de activiteiten die op onderdeel C van de bijlage bij de het Besluit m.e.r. zijn geplaatst kan grofweg het volgende onderscheid worden gemaakt:

- grootschalige infrastructurele ingrepen, zoals de aanleg (dan wel de wijziging of uitbreiding) van spoorwegen, autowegen, vaarwegen, havens, vliegvelden en bovengrondse hoogspanningsleidingen;
- oprichting (wijziging of uitbreiding) van nader aangeduide installaties, bijvoorbeeld ten behoeve van:
 - * het fokken, mesten of houden van pluimvee en varkens
 - * de verbranding, de chemische behandeling, of het storten van gevaarlijke afvalstoffen
 - * rioolwaterzuivering
 - * het verrichten van industriële activiteiten, zoals de raffinage van ruwe aardolie (met uitzondering van installaties die uitsluitend smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen), de productie van ruw ijzer of staal, de vervaardiging, bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten
 - * de elektriciteitsopwekking
 - * de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten;
- overige activiteiten, de infiltratie van water in de bodem of onttrekking van grondwater aan de bodem, de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stuwdam of andere installatie voor het stuwten of permanent opslaan van water, de winning dan wel wijziging of uitbreiding van de winning van oppervlaktedelfstoffen, de winning van aardolie en aardgas dan wel de wijziging of uitbreiding daarvan.

Europees Parlement en de EG-ministerraad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG, nr. 2003/35/EG, Pb. EG 2003 L 156, pp. 17 e.v. en Richtlijn 2009/31/EG, Pb. EG 2009 L 120, p. 5 e.v.

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de EG-ministerraad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, nr. 2001/42/EG, Pb. EG 2001 L 197, pp. 30 e.v.).

⁵ M & R 2008, nr. 1.

Voor de meeste activiteiten geldt dat er pas een m.e.r.-plicht bestaat indien een bepaalde drempelwaarde wordt overschreden. Dergelijke drempelwaarden staan vermeld in kolom 2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ter illustratie kan worden gewezen op de aanleg van een hoogspanningsleiding. Daarvoor dient een MER te worden opgesteld indien de activiteit betrekking heeft op een leiding met een spanning van 220 kilovolt of meer en een lengte van 15 kilometer of meer.

De m.e.r.-plichtige besluiten staan categoriegewijs opgesomd in kolom 4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. In veel gevallen is de m.e.r.-plicht gekoppeld aan de verlening van besluiten waarop afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm van toepassing zijn. Daarnaast wordt soms ook een andersoortig sectoraal besluit voor m.e.r.-plicht aangewezen, zoals een tracébesluit op grond van de Tracéwet of een luchthavenbesluit.

Voor een beperkt aantal van de in kolom 1 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. opgenomen categorieën activiteiten, is (of kan) de m.e.r.-plicht verbonden (zijn) aan een ruimtelijke ordeningsbesluit. In kolom 4 wordt in de voorkomende gevallen gewerkt met de constructie waarbij de m.e.r.-plicht bij voorkeur dient te worden gekoppeld aan een uitwerkings- of wijzigingsplan ex artikel 3.6 lid 1, onderdelen a en b, Wro. Ontbreekt een dergelijk plan, dan “verschuift” de m.e.r.-plicht naar de vaststelling van het plan als bedoeld in artikel 3.1 Wro. Dit artikel heeft betrekking op de vaststelling van bestemmingsplannen. Echter, in het kader van het Besluit m.e.r. heeft het een ruimere strekking. In onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (begripsbepalingen) is bepaald dat de term “*plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening*” niet alleen betrekking heeft op bestemmingsplannen (die niet hun grondslag vinden in een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a3 Wabo⁶), maar bijvoorbeeld ook op inpassingsplannen (die niet hun grondslag vinden in een omgevingsvergunning ex artikel 2.12 lid 1 onder a3 Wabo) of beheersverordeningen ex artikel 3.38 Wro. Voor zover vorenbedoelde zinsnede wordt gehanteerd in kolom 4, wordt onder de verwijzing naar artikel 3.1 Wro ook begrepen, een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening (ex artikel 2.12 lid 1 onder a3 of lid 2 Wabo).

3.3 Besluit-m.e.r.-beoordeling (artikel 7.2 leden 1, 4 en 7 Wm)

Voorafgaande aan de realisatie van de in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. opgesomde activiteiten (omschreven in de kolommen 1 en 2), dient het bevoegd gezag in het kader van de daartoe in kolom 4 aangewezen besluitvorming te beoordelen of er een besluit-MER moet worden vervaardigd. Dit proces wordt aangeduid met de term (besluit-)m.e.r.-beoordeling.

Beslissend voor het aannemen van een m.e.r.-plicht voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten en besluiten, is of de desbetreffende activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Een aantal van de in onderdeel D opgesomde categorieën activiteiten ziet op dezelfde soort activiteiten als die in onderdeel C. Daarbij is de verhouding soms dat onderdeel C betrekking heeft op nieuw te realiseren activiteiten, terwijl onderdeel D ziet op wijzigingen en uitbreidingen van die activiteiten. Voor een aantal soorten activiteiten echter bevat zowel onderdeel C als onderdeel D een omschrijving voor nieuwe activiteiten en/of wijzigingen en uitbreidingen van die activiteiten, zij het met verschillende drempelwaarden of anderszins onderscheidende criteria. Dat impliceert dat deze activiteiten zowel kunnen vallen onder een categorie activiteiten in onderdeel C, als onder een categorie activiteiten in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit

⁶ In de praktijk veelal ook wel aangeduid als het projectafwijkingbesluit.

m.e.r. Teneinde deze samenloop te reguleren, volgt uit artikel 2 lid 2 slotzin Besluit m.e.r. dat bij samenloop de m.e.r.-plicht voorrang heeft op de m.e.r.-beoordelingsplicht.

De activiteiten opgesomd in kolom 1 van onderdeel D hebben veelal betrekking op de oprichting, wijziging en uitbreiding van installaties en in enkel geval op de oprichting, wijziging en uitbreiding van een inrichting. Als voorbeelden kunnen worden genoemd installaties bestemd voor het houden van dieren en oppervlaktedelfstofwinning. De m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten staan categoriegewijs opgesomd in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Voor veel van de in kolom 1 van dat onderdeel opgenomen activiteiten, wordt de m.e.r.-beoordelingsplicht verbonden aan de verlening van besluiten waarop afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm van toepassing zijn dan wel aan andersoortige sectorale besluiten. Voor de overige activiteitscategorieën is de m.e.r.-beoordelingsplicht neergelegd bij op de Wro gebaseerde ruimtelijke ordeningsbesluiten, waarbij dezelfde constructie wordt gehanteerd als in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Kolom 2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. bevat drempelwaarden. Deze zijn indicatief. Vanwege het sinds 1 april 2011 geldende artikel 2 lid 5 Besluit m.e.r. dient er ook voor onder de drempelwaarde blijvende activiteiten te worden beoordeeld of een m.e.r.-beoordelingsprocedure ten behoeve van het in kolom 4 van de desbetreffende categorie in onderdeel D opgenomen besluit moet worden doorlopen voor zover op grond van de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Deze beoordeling is vormvrij (en wordt daarom wel aangeduid als de vormvrije m.e.r.-beoordeling of de informele m.e.r.-beoordeling).

3.4 Provinciale aanvullingsbevoegdheid (artikel 7.6 Wm)

Aan provinciale staten is de bevoegdheid toegekend om ter bescherming van het milieu in bepaalde gebieden, niet zijnde Vogel- of Habitatrichtlijngebieden, onder bepaalde voorwaarden ter aanvulling op de landelijk geldende m.e.r.-regeling bij provinciale verordening m.e.r.-plichtige activiteiten en daaromtrent te nemen cruciale overheidsbesluiten vast te stellen. De laatste vigerende provinciale m.e.r.-regeling betrof die van Zeeland. Deze is bij besluit van provinciale staten d.d. 30 september 2011 uit de provinciale milieuverordening geschrapt.

3.5 Plan-m.e.r. (artikel 7.2 leden 2 en 7 en artikel 7.2a lid 1 Wm)

Voor activiteiten die beantwoorden aan de omschrijvingen in de kolommen 1 en 2 van de bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r., kan er een verplichting bestaan tot het opstellen van een plan-MER. Die verplichting bestaat voor alle op kolom 3 van vorenbedoelde bijlagen geplaatste besluiten (in termen van de m.e.r.-regeling steeds aangeduid als plannen), voor zover deze in het concrete geval kaderstellend zijn voor de op kolom 4 genoemde m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten (zie artikel 7.2 lid 2 Wm).

Voor vrijwel alle activiteiten zijn (kaderstellende) plannen voor plan-m.e.r.-plicht aangewezen. De m.e.r.-plichtige plannen hebben dus niet alleen betrekking op activiteiten waarvoor een ruimtelijke ordeningsbesluit als het m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluit is aangewezen, doch ook op activiteitscategorieën waarvoor de besluit-m.e.r.- (beoordelings)plicht is gekoppeld aan de verlening van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning.

Voor verreweg de meeste activiteitscategorieën wordt de plan-m.e.r.-plicht gekoppeld aan de vaststelling van een structuurvisie (ex artikelen 2.1, 2.2, 2.3 en 5.1 Wro), een bestemmingsplan (ex artikel 3.1 Wro) en een uitwerkings- of wijzigingsplan ex artikel 3.6 lid 1, onderdelen a en b, Wro.

Ook voor wat betreft kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. moet rekening worden gehouden met het feit dat de reikwijdte van het begrip “plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening” ingevolge onderdeel A van de bijlage het Besluit m.e.r. is uitgebreid tot inpassingsplannen (die niet hun grondslag vinden in een omgevingsvergunning ex artikel 2.12 lid 1 onder a3 Wabo) of beheersverordeningen ex artikel 3.38 Wro. Voor zover vorenbedoelde zinsnede wordt gehanteerd in kolom 3, wordt onder de verwijzing naar artikel 3.1 Wro ook begrepen, een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 Wro (tenzij die aanwijzing volgt uit een aanwijzing ingevolge artikel 4.4 lid 1 onder c Wro, welke een concrete locatie aanwijst, waarvan niet kan worden afgeweken), een aanwijzing ex artikel 4.4 lid 1 onder a Wro en een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.4 lid 1 onder c Wro (voor zover deze een concrete locatie aanwijst, waarvan niet kan worden afgeweken).

Voor sommige categorieën activiteiten worden in plaats van ruimtelijke ordeningsbesluiten of naast die besluiten ook andere plannen voor de plan-m.e.r.-plicht aangewezen. Het gaat daarbij onder meer om plannen op grond van de Waterwet.

Geconstateerd kan worden dat per activiteitscategorie veelal meerdere plannen voor plan-m.e.r.-plicht worden opgesomd. Voor zover die kaderstellend zijn, zal er steeds een plan-m.e.r.-plicht bestaan. In ieder geval in theorie kan het zodoende voorkomen dat ten aanzien van dezelfde activiteit bijvoorbeeld drie plan-MER'en moeten worden gemaakt voor achtereenvolgens de vaststelling van een Rijksstructuurvisie, een provinciale structuurvisie en een gemeentelijke structuurvisie. Teneinde doublures en (dus) onnodige werkzaamheden te voorkomen, is het vanzelfsprekend toegestaan om bij het opstellen van een MER steeds gebruik te maken van de informatie uit een eerder vervaardigd plan-MER (zie artikel 7.7 lid 3 sub b Wm).

Overigens heeft de wetgever wel een coördinatiebepaling opgenomen voor de situatie dat er meerdere plan-m.e.r.-plichtige plannen zijn aangewezen. In artikel 14.4c Wm is bepaald dat alsdan met een plan-MER kan/moet worden volstaan. Evenwel lijkt die bepaling alleen soelaas te bieden als de verschillende plannen nagenoeg gelijktijdig in procedure worden genomen. Daarvan is in de regel geen sprake.

Voor wat betreft de op kolom 3 opgesomde plannen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. geldt er geen m.e.r.-beoordelingsplicht (zoals het geval is bij de op kolom 4 aangeduide besluiten), maar per definitie een plan-m.e.r.-plicht (voor zover ze kaderstellend zijn in de hiervoor bedoelde zin). Voorts zij er op gewezen dat het indicatief worden van de drempelwaarden in kolom 2 (met uitzondering van de drempelwaarden in onderdeel D, onder 49.1 tot en met 49.3) ook consequenties heeft voor de in kolom 3 genoemde plannen. Uit de nota van toelichting blijkt dat voor deze plannen soms ook een plan-MER moet worden gemaakt, terwijl het plan niet voorziet in (c.q. kaderstellend is voor) een activiteit waarbij de drempelwaarde wordt overschreden. Een plan-m.e.r.-plicht is aan de orde, als het plan voorziet in (c.q. kaderstellend is voor) een activiteit waarvoor een besluit-m.e.r.-beoordeling moet worden doorlopen vanwege de bijlage III-selectiecriteria. Zie hierover de nota van toelichting.⁷ Daarin wordt overigens de verwachting uitgesproken dat de doorgevoerde wijziging tot een “*zeer geringe toename*” van het aantal plan-MER'en zal leiden. Tot op heden is die verwachting uitgekomen.

⁷ Stb. 2011, 102, p. 32 en p. 36.

3.5.1 Plan-m.e.r.-plicht vanwege plicht verrichten passende beoordeling

Op basis van artikel 7.2a lid 1 Wm moet er een plan-MER worden vervaardigd voor een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j lid 2 Nbw 98. Gelijk veel andere bepalingen uit de Nederlandse m.e.r.-regelgeving, is ook artikel 7.2a lid 1 Wm tot het Europees recht te herleiden.

Gelet op HvJ EU 22 maart 2012 mag geen betekenis worden toegekend aan het woordje “verplicht”. Ook plannen die niet verplicht zijn maar waarvan de procedure van totstandkoming wettelijk is gereguleerd en waarvoor een passende beoordeling is vereist, dienen ingevolge de smb-richtlijn aan een plan-m.e.r. onderhevig te zijn.⁸

De in het bestuursrecht ongebruikelijke term ‘bestuursrechtelijke bepaling’ is één op één overgenomen uit de smb-richtlijn. Blijkens de memorie van toelichting moet bij deze term worden gedacht aan “concrete bestuursrechtelijke besluiten, bijvoorbeeld die van een hoger bestuursorgaan met binding voor een lager bestuursorgaan of van een democratisch gekozen orgaan voor een uitvoerend orgaan, met toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot stand gekomen bepalingen in hogere plannen zelf, voor zover zij een ver strekkende, niet noodzakelijkerwijs volledige binding hebben”.⁹

Er is in de open werkingsfeerbepaling geen link gelegd met het lijstenstelsel van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.. Dat impliceert dat in beginsel ook andere dan de op die lijsten voorkomende plannen onder de werkingsfeer van artikel 7.2a lid 1 Wm kunnen vallen.

3.5.2 Provinciale aanvullingsbevoegdheid (artikel 7.6 Wm)

De provinciale aanvullingsbevoegdheid ziet mede op het aanwijzen van plan-m.e.r.-plichtige plannen (artikel 7.6 lid 2). Ook van deze bevoegdheid is thans geen gebruik gemaakt.

4 Inhoud milieueffectrapport (artikel 7.10 Wm)

Artikel 7.7 Wm en artikel 7.23 Wm bevatten de inhoudseisen voor respectievelijk een plan-milieueffectrapport (plan-MER) en een besluit-milieueffectrapport (besluit-MER).

4.1 Besluit-MER

Een besluit-MER moet ten minste het volgende bevatten

- beschrijving doelstelling van de voorgenomen activiteit
De doelstelling van de initiatiefnemer is richtinggevend c.q. afbakenend voor de in het MER in ogenschouw te nemen alternatieven, zowel naar aantal als naar soort. Alleen dan kan gesproken worden van een redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatief, wanneer met de uitvoering daarvan kan worden beantwoord aan de doelstelling van de initiatiefnemer;
- beschrijving voorgenomen activiteit, wijze van uitvoering en redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven
De initiatiefnemer moet in het MER beschrijven welke mogelijkheden er redelijkerwijs aanwezig zijn voor de realisering van hetgeen hij beoogt te bereiken. Het in beschouwing nemen van alternatieven en het beschrijven van de te verwachten gevolgen voor het milieu van die alternatieven is een essentieel onderdeel van m.e.r. De redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven verschillen van geval tot geval. Soms beperkt de alternatiefbeschrijving zich tot inrichtingsvarianten (zoals bij het MER voor een

⁸ Zaak C-567/10.

⁹ Tweede Kamer 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 3.

omgevingsvergunning voor activiteit oprichten van een Wm-inrichting). In andere gevallen staat juist de locatiekeuze centraal en bevat het MER zogeheten locatie-alternatieven. Ook kan het aangewezen zijn om nut/noodzaak-alternatieven te onderzoeken.

- compenserende en mitigerende maatregelen
In het MER moeten de mogelijk te treffen mitigerende en compenserende maatregelen worden beschreven;
- overzicht van besluiten en overige overheidsbeslissingen
Doel van het beschrijven van de in het verleden genomen en in de toekomst nog te nemen besluiten, is om met name helder voor ogen te krijgen welke zaken al als vaststaand gegeven mogen worden beschouwd bij het selecteren van de alternatieven;
- beschrijving bestaande toestand van het milieu en autonome ontwikkelingen De beschrijving van de bestaande toestand en de autonome ontwikkelingen (tezamen: autonome situatie) is van belang, aangezien dat als referentiekader heeft te gelden voor wat betreft de van een activiteit en de alternatieven daarvoor te verwachten milieugevolgen.;
- beschrijving gevolgen milieu en motivering wijze onderzoek
De te geven “*beschrijving van de gevolgen voor het milieu*” dient in zoverre te worden genuanceerd dat niet de te verwachten milieugevolgen voor elk grassprietje behoeven te worden onderzocht en beschreven. Alleen die milieufactoren die daadwerkelijk door de activiteit en/of een daarvoor in ogenschouw te nemen alternatief kunnen worden beïnvloed, dienen in het MER te worden behandeld;
- vergelijking
De vergelijking op hun milieugevolgen tussen de autonome situatie, de voorgenomen activiteit en de in het MER beschreven alternatieven, heeft tot doel om de initiatiefnemer en het bevoegd gezag inzicht te bieden in de vraag hoe het milieu er in de verschillende opties “vanaf” komt;
- overzicht van leemten
De ontbrekende gegevens omvatten zowel lacunes in de feitelijke gegevens over de toestand van het milieu als onvolkomenheden en onzekerheden in de gebruikte berekeningsmethoden en -technieken;
- samenvatting
De samenvatting moet de inhoud van het MER beknopt en in eenvoudig taalgebruik weergeven. Het is primair bestemd voor het brede publiek, maar ook de besluitvormers (veelal niet zijnde milieuspecialisten) moeten zich hierdoor in hoge mate kunnen laten leiden.

4.2 Plan-MER

Voor plan-MER'en gelden grotendeels soortgelijke inhoudseisen als voor besluit-MER'en. Er is evenwel een aantal verschillen, te weten:

- er dient een beschrijving te worden gegeven van de eerder vastgestelde plannen in plaats van de eerder genomen besluiten en overheids(beslissingen);
- in artikel 7.7 lid 3 sub b Wm is vastgelegd dat de inhoud van een plan-MER geheel mag worden afgestemd op “*de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, alsmede, indien het plan deel uitmaakt van een hiërarchie van plannen, in het bijzonder op de plaats die het plan inneemt in die hiërarchie*”. Hieruit volgt dat bij de scoping rekening kan worden gehouden met de reikwijdte van het besluitvormingskader van het plan-m.e.r.-plichtige plan. Tevens lijkt ervan te mogen worden uitgegaan dat het bevoegd gezag ook overigens mag aangeven dat bepaalde aspecten nog niet in het voorliggende plan (kunnen) worden gereguleerd en dat die in een later stadium van de besluitvorming aan de orde komen.

5 Doorwerking m.e.r. in besluitvorming

5.1 Besluit-m.e.r.

Het MER dient in de motivering van het m.e.r.-plichtige besluit te worden betrokken (artikel 7.37 lid 1 Wm). Onder meer dient te worden aangegeven wat is overwogen omtrent de in het MER beschreven alternatieven.

Behoudens de motiveringsplicht ex artikel 7.37 Wm dient het bevoegd gezag zich rekenschap te geven van de verruimde beslissingsgrondslag zoals neergelegd in artikel 7.35 Wm.

5.2 Plan-m.e.r.

Artikel 7.14 lid 1 Wm bevat de verplichting voor het bevoegd gezag om in of bij de vaststelling van het plan-m.e.r.-plichtige plan te vermelden op welke wijze rekening is gehouden met de in het plan-MER beschreven milieugevolgen en wat is overwogen met betrekking tot de in dat rapport beschreven alternatieven. Er zij op gewezen dat de verruimde beslissingsgrondslag van artikel 7.35 Wm uitsluitend op besluit-m.e.r.'en ziet.

6 Procedures besluit-m.e.r. en plan-m.e.r.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de uitgebreide en de beperkte m.e.r.-procedure. De uitgebreide procedure geldt voor alle plannen en voor bepaalde besluiten (waaronder begrepen alle ruimtelijke ordeningsbesluiten en de besluiten die betrekking hebben op activiteiten waarvoor een passende beoordeling uit hoofde van de Natuurbeschermingswet 1998 moet worden gemaakt). De beperkte procedure geldt onder meer voor de omgevingsvergunning voor zover die niet ziet op een activiteit waarvoor een passende beoordeling is vereist en niet (mede) betrekking heeft op de activiteit afwijken van een bestemmingsplan).

De (uitgebreide) plan-m.e.r.-procedure (paragraaf 7.4 Wm) verloopt als volgt:

- 1 openbare kennisgeving voornemen en mogelijkheid bieden tot indienen zienswijzen
- 2 consultatie bestuursorganen en adviseurs (reikwijdte en detailniveau m.e.r.)
- 3 opstellen plan-MER, terinzagelegging, inspraak, advies Commissie m.e.r.
- 4 vaststellen plan-m.e.r.-plichtige plan

De uitgebreide besluit-m.e.r.-procedure (paragraaf 7.9 Wm) verloopt als volgt:

- 1 schriftelijke mededeling van het voornemen, openbare kennisgeving van het voornemen en mogelijkheid bieden tot indienen zienswijzen
- 2 consultatie bestuursorganen en adviseurs; advies van bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau m.e.r.
- 3 opstellen besluit-MER, terinzagelegging, inspraak, advies Commissie m.e.r.
- 4 vaststellen besluit-m.e.r.-plichtig besluit

De beperkte m.e.r.-procedure (paragraaf 7.8 Wm) verloopt als volgt:

- 1 mededeling door initiatiefnemer aan het bevoegd gezag
- 2 consultatie bestuursorganen en adviseurs; eventueel advies van bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau m.e.r.
- 3 opstellen besluit-MER, terinzagelegging en inspraak
- 4 vaststellen besluit-m.e.r.-plichtig besluit

Bij de procedureoverzichten is uitgegaan van de standaardprocedures in hoofdstuk 7 Wm en niet ook van uitzonderingssituaties (bijvoorbeeld in het geval artikel 1.11 Chw van toepassing is).

7 Rechtsbescherming

Tegen MER'en als zodanig staan geen administratiefrechtelijke rechtsgangen open. De rechtsbescherming verloopt in beginsel via het m.e.r.-plichtige besluit respectievelijk het m.e.r.-plichtige plan.

Wat betreft plan-m.e.r.-plichtige plannen, zij op het volgende gewezen. Wordt verzuimd om een plan-MER op te stellen of wordt de daarvoor geldende procedure niet of niet correct gevolgd, dan stelt artikel 7.13 sub a Wm daarop de strenge sanctie dat het plan-m.e.r.-plichtige plan niet door het bevoegd gezag mag worden vastgesteld. Evenwel voorziet de Wm niet in een regeling aangaande de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen vast te stellen plannen waarvoor een plan-m.e.r.-plicht geldt, maar tegen de vaststelling waarvan geen administratieve rechtsmiddelen kunnen worden aangewend (zoals structuurvisies). Tot op heden is niet duidelijk wat de juridische consequentie is, indien de bestuursrechter in het kader van een ingesteld beroep tegen een m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit (bij wijze van exceptieve toetsing) tot de conclusie komt dat er ten behoeve van een eerder vastgesteld kaderstellend (niet appellabel) plan ten onrechte geen, dan wel een ondeugdelijk, plan-MER is vervaardigd.

8 Enkele ontwikkelingen m.e.r.-regelgeving

8.1 Aanpassing m.e.r.-regelgeving aan Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht

Het Besluit m.e.r. is aan de Wabo aangepast, onder meer wat betreft de in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. gedefinieerde begrippen.¹⁰ Er is door de wetgever met de Wabo geen inhoudelijke wijziging van de m.e.r.-regelgeving beoogd. Evenwel is daar wel sprake van. Thans wordt in kolom van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. bijvoorbeeld vaak gesproken over besluiten die tot stand komen via afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm. Daarmee is beoogd om de (voormalige) milieuvergunningen (zoals de Wm-vergunning) voor m.e.r.- (beoordelings)plicht aan te wijzen. Gezien artikel 3.10 lid 4 Wabo, moet thans evenwel ook de omgevingsvergunning met betrekking tot de activiteit afwijken van een bestemmingsplan daaronder worden begrepen. De wetgever heeft zulks inmiddels onderkend, maar heeft er niet voor gekozen om de onbedoelde gevolgen van de aanpassing aan de Wabo ongedaan te maken. Vanwege de hiervoor bedoelde situatie is artikel 7.24 Wm zodanig aangepast dat voor een m.e.r.-plichtige omgevingsvergunning die (mede) betrekking heeft op de activiteit afwijken van een bestemmingsplan altijd de uitgebreide besluit-m.e.r.-procedure moet worden doorlopen.¹¹

Ook zij gewezen op de situatie waarin de Nbw 1998-vergunning en/of de Ffw-ontheffing (verplicht) aanhaken bij een m.e.r.-plichtige omgevingsvergunning voor de activiteit oprichten en in werking hebben van een Wm-inrichting. Gesteld kan worden dat het op te stellen MER dan ook op die besluiten betrekking moet hebben.

Op 1 april 2011 is door middel van het Besluit van 21 februari 2011¹² een aantal wijzigingen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) effectief geworden die zien op de relatie tussen dat Besluit en de m.e.r.-regelgeving. Zo is in artikel 4.5 lid 3 Bor bepaald dat bij een gefaseerde omgevingsvergunningverlening, het eventueel verplicht op te stellen MER ingediend moet worden bij de aanvraag om een beschikking met betrekking tot de eerste fase. Verder zijn de opslag van schroot (D 18.8) en enkele andere categorieën van de metaalbranche (D 32.1, D

¹⁰ Zie artikel 1.27 Besluit van 25 maart 2010, Stb. 2010, nr. 144.

¹¹ Bedoelde wijziging is doorgevoerd middels de wet "Wijziging van de Wet milieubeheer (reparatie milieueffectrapportage) die op 31 maart 2012 in werking is getreden; zie over deze wetswijziging paragraaf 8.3.

¹² Stb. 2011, 102.

32.2, D 32.3 en D 32.7) opgenomen in artikel 2.2a Bor. Dit, in navolging van twee besluiten die op 1 januari 2011 in werking zijn getreden, te weten het Besluit van 14 oktober 2010 inzake wijziging milieuregels windturbines¹³ en het Besluit van 15 november 2010 inzake afvalgerelateerde activiteiten¹⁴. Bij deze besluiten zijn windturbineparken (D 22.2), bepaalde zuiveringstechnische werken (D 18.4) en bepaalde activiteiten met afvalstoffen aangewezen in artikel 2.2a Bor. Door de aanwijzing in dat artikel zijn deze activiteiten omgevingsvergunningplichtig als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub i Wabo. Voor deze activiteiten geldt een reguliere voorbereidingsprocedure (ex afdeling 4.1 Awb). De te verlenen vergunning wordt de 'omgevingsvergunning beperkte milieutoets' (OBM) genoemd. In het kader van de vergunningverlening wordt door het bevoegd gezag uitsluitend beoordeeld of een (besluit-)MER moet worden gemaakt. Behoeft geen besluit-MER te worden gemaakt, dan wordt de vergunning verleend. Als wel een besluit-MER moet worden gemaakt, dan wordt ingevolge artikel 5.13b lid 1 Bor de OBM geweigerd. In dat concrete geval vervalt de aanwijzing als activiteit waarvoor een OBM moet worden aangevraagd en dient alsnog een omgevingsvergunning te worden aangevraagd voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo. Voor die vergunningverlening geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Voor de in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. opgenomen activiteiten die onder het OBM-stelsel zijn gebracht, is in kolom 4 niet alleen melding gemaakt van de besluiten die tot stand komen via afdeling 3.4 Awb en een of meer artikelen van afdeling 13.2 Wm maar ook van de besluiten waarop titel 4.1 van de Awb van toepassing is. Dat impliceert dat de aanvraag om een besluit betreffende de verlening van de OBM reeds m.e.r.-beoordelingsplichtig is en er voor kaderstellende plannen steeds een plan-m.e.r.-plicht bestaat ongeacht de vraag of in een concreet geval al dan niet met een OBM kan worden volstaan.

8.2 Gedeeltelijk afwijken van m.e.r.-regelgeving: Spoedwet wegverbreding, Tracéwet en Crisis- en herstelwet

Voor onder de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet vallende activiteiten worden uitzonderingen gemaakt op enkele bepalingen uit de m.e.r.-regelgeving. Zo gelden bepaalde procedurevoorschriften uit hoofdstuk 7 Wm (met name artikel 7.23 lid 1 (behoudens lid 6) Wm) niet en hoeft niet te worden voldaan aan de uit paragraaf 7.12 (evaluatie) Wm voortvloeiende eisen.¹⁵ Meest in het oog springend is evenwel dat voor bepaalde onder de Spoedwet wegverbreding vallende projecten geen alternatieven behoeven te worden beschreven in het op te stellen besluit-MER.¹⁶ De regering achtte het schrappen van deze aspecten verantwoord, nu haar inziens al deze zaken niet door de m.e.r.-richtlijn worden vereist.¹⁷

De Crisis- en herstelwet heeft de m.e.r.-regelgeving niet ongemoeid gelaten, zij het dat de bemoeienis zich beperkt tot de besluit-m.e.r.

Op grond van artikel 1.11 lid 1 Chw heeft een besluit-MER met betrekking tot de in bijlage II bij deze wet opgenomen projecten alsmede met betrekking tot de krachtens artikel 2.18 Chw aangewezen projecten (lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis) - in afwijking van artikel 7.23 Wm - geen alternatievenbeschrijving te bevatten en is het bevoegd gezag in diezelfde gevallen niet verplicht om de Commissie m.e.r. in het kader van de (uitgebreide) besluit-m.e.r.-procedure in de gelegenheid te stellen om een toetsingsadvies uit te brengen (in afwijking van artikel 7.32 lid 5 Wm). Op 31 december 2011 is een wijziging van de

¹³ Stb. 2010, 749.

¹⁴ Stb. 2010, 782.

¹⁵ Zie artikel 15 Tracéwet en artikel 3 lid 2 sub b Spoedwet wegverbreding.

¹⁶ Artikel 3 lid 2 onder a Spoedwet wegverbreding.

¹⁷ Tweede Kamer 2008/09, 31 721, nr. 3, p. 3. en p. 9.

Chw in werking getreden. Sindsdien bevat artikel 1.11 lid 2 Chw de volgende bepaling: “*Indien door degene die de betreffende activiteit wil ondernemen, ten behoeve van de voorbereiding van het besluit waarvoor op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt gemaakt, onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenomen activiteit kunnen hebben, bevat dat milieueffectrapport een schets van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven*”. Deze bepaling, waarmee vrijwel woordelijk is aangesloten bij artikel 5 lid 2 sub d m.e.r.-richtlijn, impliceert volgens de regering niet dat er toch een verplichting bestaat alternatieven in de besluit-m.e.r. te onderzoeken.¹⁸

Artikel 1.11 Chw geldt voorsnog tot 1 januari 2014 (zie artikel 5.10 Chw). Het kabinet is voornemens om de Crisis- en herstelwet permanent te maken en heeft daartoe een wetsvoorstel in procedure gebracht.¹⁹ Dat zou impliceren dat ook aan artikel 1.11 Chw een definitief karakter wordt toegekend, althans, dat de werkingsduur ervan zich langer dan 1 januari 2014 zou uitstrekken. Overigens is het uiteindelijk de bedoeling om de inhoud van de Crisis- en herstelwet integraal te verankeren in de reguliere wetgeving, waaronder begrepen hoofdstuk 7 Wm. Een conceptvoorstel daartoe heeft al het licht gezien²⁰. Daarin is voorgesteld om enkele wijzigingen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer door te voeren, waardoor het beschrijven van alternatieven en het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. achterwege kunnen blijven als er voor de desbetreffende activiteit reeds een locatie of tracé is aangewezen in een plan waarvoor een plan-MER is gemaakt. Een uitzondering wordt daarbij gemaakt voor IPPC/IE-inrichtingen.

8.3 Reparatie milieueffectrapportage en herstel wetstechnische gebreken

Op 30 maart 2012 is de wet “Wijziging van de Wet milieubeheer (reparatie milieueffectrapportage)” in werking getreden.²¹ Deze wet heeft een beperkt aantal hoofdzakelijk technische, waaronder begrepen redactionele, aanpassingen in de hoofdstuk 7 en paragraaf 14.2 Wm doorgevoerd. Meest van belang zijnde wijzigingen betreft het schrappen van de term voorontwerp in de m.e.r.-regelgeving (zie o.a. artikel 7.19 lid 2 Wm en artikel 7.30 lid 1) en de eerder in paragraaf 8.1 aangehaalde wijziging van artikel 7.24 Wm.

Artikel XII, onderdelen C en D, van de eveneens op 23 maart 2012 in werking getreden wet “Herstel van wetstechnische gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu” heeft ook geleid tot een beperkt aantal uitsluitend redactionele wijzigingen van bepalingen in hoofdstuk 7 Wm.²²

8.4 Omgevingswet

In de op 9 maart 2012 door de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer gezonden brief “Stelselwijziging Omgevingswet” en de bijbehorende bijlage 3 – Werking stelsel van de Omgevingswet; Achtergrondnotitie bij de Kabinetsbrief Stelselwijziging Omgevingswet²³, is onder meer inzicht geboden in de stelselwijziging van de m.e.r.-regelgeving.

¹⁸ Tweede Kamer 2010/11, 32 588, nr. 3, p. 2.

¹⁹ Tweede Kamer 2010/11, 33 135, nr. 2. Ten tijde van het afsluiten van deze bijdrage was het wetsvoorstel nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

²⁰ Voorstel W14.11.0238/IV/B (te downloaden van de website van de Raad van State)

²¹ Wet van 15 maart 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer (reparatie milieueffectrapportage), Stb. 2012, 128.

²² Wet van 22 februari 2012 tot herstel van wetstechnische gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu, Stb. 2012, 114.

²³ Tweede Kamer 2011/12, 33 118, nr. 3.

Uit de stelselwijzigingsbrief volgt dat hoofdstuk 7 van de toekomstige Omgevingswet is gereserveerd voor het instrument m.e.r. Het instrument plan-m.e.r. zal in voorkomende gevallen gekoppeld worden aan de omgevingsvisie (strategisch plan, waaronder begrepen de huidige structuurvisies), het omgevingsprogramma (plannen waarbij een actieve inzet van de overheid is vereist zoals het geval is bij het NSL en de PAS) en de omgevingsverordening (daarin gaat onder meer het bestemmingsplan op). Het besluit-m.e.r.-instrument zal in voorkomende gevallen ingezet worden ten behoeve van het projectbesluit (waarin onder meer het provinciale en rijksinpassingsplan, het tracébesluit, de projectprocedure Waterwet opgaan), de omgevingsvergunning en deels ook de omgevingsverordening.

Ten opzichte van de huidige m.e.r.-regelgeving worden de volgende wijzigingen beoogd:

- 1 werkingssfeer plan-m.e.r. niet meer deels reguleren via het lijstenstelsel (kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.). In plaats daarvan wordt voorzien in een open bepaling die woordelijk zal aansluiten bij de smb-richtlijn (kaderstellende op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling vast te stellen plannen; niet langer beperkt tot projecten die staan opgenomen in bijlagen I en II bij de m.e.r.-richtlijn).
- 2 introductie plan-m.e.r.-*beoordeling* voor (1) plannen die kaderstellend zijn voor andere dan op bijlage I en bijlage II m.e.r.-richtlijn genoemde projecten (2) plannen m.b.t. gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau en (3) nieuwe plannen die alleen kleine wijzigingen betreffen ten opzichte van eerdere plannen (ook van een ander bestuursorgaan) en waarvoor een plan-m.e.r. is uitgevoerd. Een plan-m.e.r. is dan aan de orde indien het plan aanzienlijke milieugevolgen kan hebben.
- 3 mogelijkheid voor provinciale aanvulling op landelijke m.e.r.-regelgeving wordt geschrapt.
- 4 m.e.r.-procedures zoveel mogelijk integreren in de procedurele stappen van plannen en projecten.
- 5 inschakelen Commissie m.e.r. (toetsingsfase) wordt voor besluit-m.e.r.'s facultatief. Voor besluit-m.e.r.'s blijft inschakeling Commissie m.e.r. overigens verplicht.
- 6 informele en formele m.e.r.-beoordelingsprocedure worden vervangen door één lichte uniforme beoordelingsprocedure.
- 7 beschrijven alternatieven in plan-MER blijft verplicht. In besluit-m.e.r.'s behoeven daarentegen alleen nog alternatieven te worden beschreven als het bevoegd gezag dat voorschrijft. Alternatieven behoeven in ieder geval niet beschreven te worden als er voorafgaand aan het project-MER reeds een plan-MER is opgesteld waarin alternatieven reeds op voldoende concreet kaderstellend detailniveau (minimaal locatie of tracé en de hoofdlijn van de inrichting) zijn beschreven.