

# Strategische Milieubeoordeling

Aandachtspunten inzake de toepassing  
van de Europese Richtlijn 2001/42/BG  
voor Strategische Milieubeoordeling

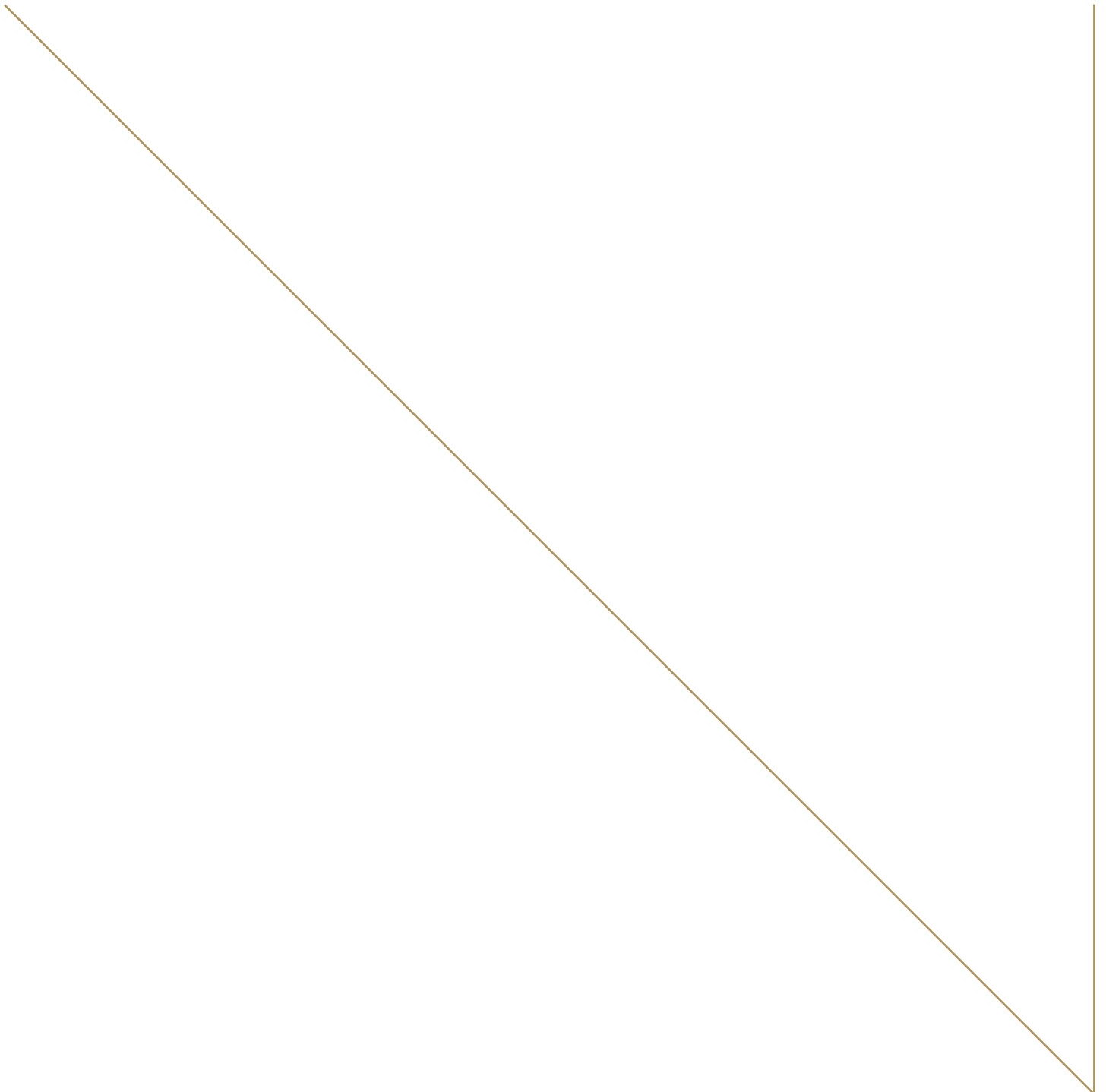






# Strategische Milieubeoordeling

**Aandachtspunten inzake de toepassing  
van de Europese Richtlijn 2001/42/BG  
voor Strategische Milieubeoordeling**





# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Wat is rechtstreekse werking?</b>	<b>5</b>
2.1	Inleiding	
2.2	Algemeen kader	
2.3	Relevantie voor de richtlijn SMB	
<b>3</b>	<b>De werkingssfeer van de richtlijn SMB</b>	<b>7</b>
3.1	Inleiding	
3.2	Wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven	
3.3	Kader voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten	
3.4	Passende beoordeling in het kader van artikel 6 of 7 van de Habitatrichtlijn	
3.5	Plannen die onder de werkingssfeer van de richtlijn SMB vallen	
<b>4</b>	<b>De overgangsregeling van de richtlijn SMB</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Enkele procedurele en inhoudelijke vereisten van de richtlijn SMB</b>	<b>14</b>
5.1	Het raadplegen van instanties t.a.v. de reikwijdte en detailleringsniveau van het milieurapport	
5.2	De inhoud van het milieurapport	
5.3	Grensoverschrijdende raadpleging	
5.4	Beoordeling van het milieurapport	
<b>6</b>	<b>SMB in Nederland</b>	<b>18</b>
6.1	Inleiding	
6.2	Enkele procedurele stappen volgens de richtlijn SMB	
	Wel of geen SMB	
	Het raadplegen van instanties t.a.v. de reikwijdte en detailleringsniveau van het milieurapport	
	Het opstellen van het milieurapport	
	Terinzagelegging van en inspraak over het milieurapport en het ontwerp plan	
6.3	Samenloop van plannen	
6.4	SMB en m.e.r.	

# 1. Introductie

**Vanaf 21 juli 2004 dient de Europese richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's<sup>1</sup> in de Lidstaten van de EU te worden toegepast. Zie voor de tekst van de richtlijn [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) onder het trefwoord: MER. In Nederland wordt deze richtlijn aangeduid als de richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling (SMB). De Europese richtlijn is bedoeld om milieu-effecten van plannen en programma's tijdens de voorbereiding ervan in beeld te brengen in de vorm van een milieुरapport. De richtlijn is relevant voor overheden op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. De Europese richtlijnen voor milieueffectrapportage (m.e.r.) blijven van kracht. Dat wil zeggen dat de richtlijn SMB naast de bestaande richtlijnen voor m.e.r. 85/337/EEG en 97/11/EG komt.**

Europese richtlijnen worden in Nederland omgezet (geïmplementeerd) in wet- of regelgeving. De implementatie dient op grond van Europees recht in het algemeen in werking te zijn getreden vóórdat de richtlijn toegepast dient te worden. Dit zal voor de richtlijn SMB niet het geval zijn. Een wetsvoorstel dat daartoe strekt is begin april 2004 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Niettemin zullen de bepalingen van de richtlijn, voor zover relevant, toegepast moeten worden in de praktijk. Overheden dienen zich op grond van jurisprudentie van het Europese Hof te houden aan de directe gevolgen van de inhoud van deze Europese richtlijn.

Overheden zullen dan te maken krijgen met vragen als wanneer de richtlijn van toepassing is en hoe kan worden voldaan aan de bepalingen van de richtlijn.

Het doel van deze notitie is om op een aantal lastige elementen die met de vereisten van de richtlijn SMB en de toepassing daarvan samenhangen ondersteuning te bieden. De notitie is bedoeld voor medewerkers van overheden die betrokken zijn bij het opstellen van plannen of programma's die onder deze richtlijn kunnen vallen. De notitie is bedoeld om hen te helpen om aan de richtlijn te voldoen. De notitie is ook geschikt voor anderen die betrokkenen zijn bij het opstellen van plannen en programma's (bijv. adviesbureaus) en het opstellen of beoordelen van de bijbehorende milieुरapporten. Deze notitie is niet bedoeld om stap voor stap voor de verschillende denkbare situaties aan te geven hoe de richtlijn SMB dient te worden toegepast. Omdat situaties in de praktijk sterk van elkaar kunnen verschillen, kan alleen in algemene zin worden ingegaan op de belangrijkste elementen van de richtlijn SMB. Deze notitie is ook niet bedoeld om het antwoord te geven op de (praktijk)vraag "wat is een strategische milieube-

oordeling?" Het antwoord op deze vraag zal vooral met behulp van ervaringen in de praktijk moeten worden ingevuld.

De opbouw van deze notitie is als volgt. Eerst wordt ingegaan op de vraag wat de directe gevolgen (en mogelijke risico's) zijn van het niet-tijdig implementeren van de richtlijn SMB in Nederlandse wet- en regelgeving. Vervolgens wordt in een aantal hoofdstukken nader ingegaan op de belangrijkste bepalingen van de richtlijn SMB, te weten de reikwijdte, de overgangsregeling en de belangrijkste elementen van de procedure volgens de richtlijn. Afgesloten wordt, in hoofdstuk 6, met een aantal suggesties voor de toepassing van de richtlijn in de praktijk.

Deze notitie is voor een belangrijk deel gebaseerd op het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn SMB, zoals dat sinds begin april 2004 voor advies voorligt bij de Raad van State. Dit wetsvoorstel kan echter nog wijzigingen ondergaan als gevolg van het advies van de Raad van State of de parlementaire behandeling. Ook is het niet uitgesloten dat de rechter op onderdelen een afwijkende interpretatie geeft, bijvoorbeeld wat betreft de reikwijdte van de richtlijn. Volledige zekerheid kan derhalve niet worden gegeven. Gebruikers van deze notitie worden er dus nadrukkelijk op gewezen dat zij zelf de bepalingen van de richtlijn SMB dienen te interpreteren bij de toepassing ervan. Hierbij kan ook contact worden opgenomen met Infomil ([www.infomil.nl](http://www.infomil.nl); 070-373 5575). Bij de interpretatie van de bepalingen van de richtlijn SMB kan tevens gebruik worden gemaakt van de handleiding voor de implementatie van de richtlijn SMB die door de Europese Commissie is opgesteld. Deze is te vinden op: [http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923\\_sea\\_guidance\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance_nl.pdf).

Deze notitie heeft een beperkte geldigheid. De Europese richtlijn moet nog in de Nederlandse wetgeving worden opgenomen. Dit zal echter niet lukken vóór de datum van 21 juli 2004. Wanneer de Europese richtlijn in de Nederlandse wet is "vertaald" (naar verwachting eind 2005) zal een nieuwe handreiking worden opgesteld ten behoeve van de uitvoeringspraktijk.

Deze notitie is opgesteld door het ministerie van VROM en is met de meest betrokken instanties besproken. Er is dankbaar gebruik gemaakt van de handreiking die door de provincie Zuid-Holland is opgesteld en de opmerkingen van een aantal gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, provincies, departementen en de Commissie voor de m.e.r.

<sup>1</sup> Gemakshalve wordt in deze notitie voor het begrip plannen en programma's uit de richtlijn SMB één verzamelterm, namelijk plannen gebruikt.

## 2. Wat is rechtstreekse werking?

### 2.1 Inleiding

Rechtstreekse werking is een begrip dat in de praktijk wordt gebruikt wanneer nationaal recht naar verwachting niet in overeenstemming is met (onder meer) EG-recht. Voorschriften uit het EG-recht hebben dan geen volledig equivalent in nationale regelgeving. In dat geval dringt zich de vraag op of een (decentrale) overheid, waar die mogelijkwerwijs geconfronteerd wordt met dit EG-recht, zich dient te richten op het Europees recht of op het nationaal recht. Het risico is namelijk aanwezig dat derden (particulieren of andere overheden dan de betreffende overheid) rechten kunnen ontlenen aan dit EG-recht zodat een overheid gedwongen wordt te handelen, daar waar nationale regelgeving dit niet voorschrijft (bijvoorbeeld doordat nationale regelgeving ontbreekt).

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft recentelijk een advies opgesteld over de toepassing van EG-richtlijnen door decentrale overheden. Dit is ook verspreid onder de decentrale overheden. In het ICER-advies wordt op dit vraagstuk nader ingegaan.

### 2.2 Algemeen kader

Het is onterecht te veronderstellen dat een bepaalde richtlijn in zijn geheel rechtstreekse werking kent. Op de eerste plaats kunnen namelijk alleen bepalingen die in de richtlijn zijn opgenomen mogelijkwerwijs bepaalde rechten toekennen aan derden waar nationale regelgeving niet in voorziet. Op de tweede plaats ontstaat "rechtstreekse werking" pas in de situatie dat, wanneer de onterechte niet-toepassing van een bepaling uit de richtlijn wordt aangevochten bij de rechter en de rechter van oordeel is dat die betreffende bepaling, bij ontstentenis aan nationale regelgeving, rechtstreekse (verticale) werking heeft.

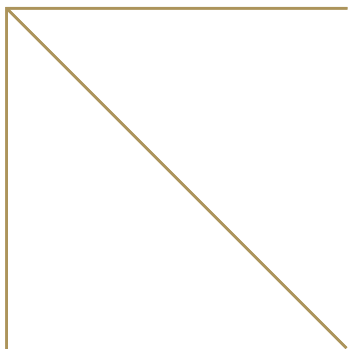
Voordat de vraag over rechtstreekse werking kan worden beantwoord, moet eerst een aantal andere vragen worden doorlopen. De ICER beveelt aan, wanneer vermoedens van onvolledige implementatie van EG-richtlijnen bestaat, een aantal stappen te doorlopen. Kort samengevat (voor een uitgebreide behandeling wordt verwezen naar het ICER-advies) komt dit erop neer dat eerst dient te worden beoordeeld of er inderdaad sprake is van strijdigheid tussen nationale regelgeving en de betreffende EG-richtlijn. Vervolgens, wanneer een strijdigheid als zodanig wordt

beoordeeld, adviseert de ICER om de bepaling uit de EG-richtlijn te bezien op twee voorwaarden. Op de eerste plaats moet de bepaling onvoorwaardelijk zijn. Onvoorwaardelijk wil zeggen: de verplichting die op grond van de richtlijn bepaling ontstaat is van geen enkele voorwaarde afhankelijk en de uitvoering of werking is ook van geen enkele handeling van de lidstaat of instelling afhankelijk. Ten tweede dient de bepaling uit de EG-richtlijn voldoende nauwkeurig te zijn. Voldoende nauwkeurig wil zeggen: de bepaling is in niet mis te verstane bewoordingen gesteld om door de derde partij te kunnen worden ingeroepen en door de rechter te kunnen worden toegepast. Derden kunnen bepalingen die aan deze twee voorwaarden voldoen, inroepen tegenover de betreffende overheid. De ICER beveelt in deze situatie aan om de bepaling uit de EG-richtlijn toe te passen. Wanneer een richtlijn bepaling niet voldoet aan de criteria van onvoorwaardelijkheid en nauwkeurigheid, maar desalniettemin direct gericht is tot decentrale overheden, adviseert de ICER eveneens om de richtlijn bepaling toe te passen.

De ICER geeft overigens nadrukkelijk aan dat het uiteindelijk de rechter is die over beantwoording van deze vragen over de interpretatie van bepalingen uit EG-richtlijnen uitsluitsel kan geven.

### 2.3 Relevantie voor de richtlijn SMB

Wanneer de richtlijn SMB wordt bezien op de vragen die door de ICER zijn verwoord, dan blijkt dat er naar alle waarschijnlijkheid slechts een zeer beperkt aantal bepalingen voldoet aan de mogelijkheid om door een rechter rechtstreeks van toepassing te worden verklaard. Dit zijn in ieder geval de bepalingen uit artikel 6, eerste en tweede lid van de richtlijn. In deze bepalingen uit de richtlijn volgt dat het ontwerp plan en het milieuraapport voor het publiek beschikbaar moeten worden gesteld en dat het publiek de gelegenheid moet krijgen om zijn visie daarover kenbaar te maken. Ook artikel 5, vierde lid voldoet naar alle waarschijnlijkheid aan de voorwaarden van onvoorwaardelijkheid en voldoende nauwkeurigheid. Deze bepaling schrijft voor dat het bevoegd gezag van een plan de bestuursorganen raadpleegt die, wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieu-effecten van de uitvoering van een plannen of programma te maken kunnen krijgen, alvorens het bevoegd gezag de reikwijdte en het detailniveau van de informatie bepaalt die in het milieuraapport moet worden opgenomen.



Een aantal andere bepalingen uit de richtlijn SMB voldoet naar alle waarschijnlijkheid niet aan de criteria van onvoorwaardelijkheid en nauwkeurigheid, maar is wel direct gericht aan het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor een plan of programma dat onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Dit is in ieder geval de bepalingen in artikel 3, vierde lid van de richtlijn SMB. Deze bepaling schrijft voor dat voor andere plannen of programma's, dan die verwoord zijn in artikel 3, tweede lid van de richtlijn, bepaald dient te worden of ze een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten en bovendien of het plan of het programma aanzienlijke milieu-effecten kan hebben. Daarnaast zijn de bepalingen in artikel 6, derde en vierde lid naar alle waarschijnlijkheid ook rechtstreeks gericht aan het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor een plan of programma dat onder de werkingssfeer van de richtlijn valt.

## 3. De werkingssfeer van de richtlijn SMB

### 3.1 Inleiding

Zolang de Europese richtlijn nog niet in de Nederlandse wet is vertaald zullen overheden op basis van de Europese richtlijn moeten beoordelen of een milieurapport vereist is voor een plan. Volgens de richtlijn SMB behoeft niet bij ieder plan of programma een milieurapport te worden gemaakt. Het gaat om plannen en programma's met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu en voorts gaat het uitsluitend om wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen.

Daarnaast dient bij de bepaling van de werkingssfeer van de richtlijn SMB aanvullend met de volgende criteria rekening te worden gehouden. Het dient te gaan om

- a. plannen, op het terrein van landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening en grondgebruik waarin activiteiten worden aangewezen of overwogen (dus een kader vormen voor die activiteiten) die zijn opgenomen in bijlage I en II van de richtlijnen voor m.e.r.;
- b. plannen waarvoor een passende beoordeling is vereist op grond van richtlijn 92/43/EEG, de zogenaamde Habitatrichtlijn.

Indien het om de opstelling van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma gaat dient in de onder a of b genoemde gevallen een milieurapport te worden gemaakt. Wanneer vervolgens of tegelijkertijd een m.e.r.-plichtig besluit wordt genomen zal ook nog een MER moeten worden opgesteld.

### 3.2 Wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven

Of een plan of programma wettelijk of bestuursrechtelijk is voorgeschreven blijkt in de Nederlandse praktijk vaak lastig aan te geven. Onder "wettelijke bepalingen" moeten worden verstaan alle (materieel) wettelijke bepalingen (dus formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en verordeningen).

Het begrip "bestuursrechtelijke bepalingen" is een minder vastomlijnd begrip. Duidelijke voorbeelden van plannen die voortvloeien uit bestuursrechtelijke bepalingen zijn streekplannen die uitwerking geven aan een opdracht in een planologische kernbeslissing; regionale en gemeentelijke structuurplannen, en soms ook bestemmingsplannen die uitwerking geven aan een opdracht in een streekplan. Niet alle plannen ter uitvoering

van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen worden beschouwd als wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht. Toch wordt geadviseerd - teneinde de risico's van onterechte niet-toepassing te beperken en om aan twijfelgevallen een einde te maken - er van uit te gaan dat de plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in principe wel onder de reikwijdte vallen.

Facultatieve plannen, zoals een gemeentelijk milieubeleidsplan, vallen in beginsel niet onder de reikwijdte.

Op de mogelijke andere wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen of programma's zal in hoofdstuk vier nader worden ingegaan.

### 3.3 Kader voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten

Ten aanzien van de vraag of een plan een kader vormt voor toekomstige vergunningverlening voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten, kan het volgende worden opgemerkt.

De richtlijn SMB legt een relatie tussen een plan en de (mogelijke) toekomstige vergunningverlening voor de in bijlage I en II van de richtlijnen voor m.e.r. opgenomen activiteiten. Daarnaast maakt de richtlijn SMB in artikel 3, derde lid een uitzondering voor plannen die betrekking hebben op kleine gebieden op lokaal niveau en kleine wijzigingen. Om te voorkomen dat in beginsel ieder plan dient te worden beoordeeld op de vraag of het een klein gebied dan wel een kleine wijziging betreft, is in het wetsvoorstel vooralsnog uitgegaan van de relatie tussen het plan en de m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit, in plaats van het plan en de vergunningverlening voor een activiteit. Hierdoor worden mogelijke grenswaarden die aan die m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit zijn gekoppeld meegenomen. Plannen die betrekking hebben op activiteiten die weliswaar zijn opgenomen in bijlage I en II van de richtlijnen voor m.e.r., maar die de grenswaarden die aan de m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht voor die activiteit zijn verbonden niet overschrijden, worden hierdoor geïnterpreteerd als zijnde betrekking hebbend op een klein gebied.

Indien een gebied zodanig klein is dat er geen m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit kan ontstaan, geldt de verplichting voor een SMB niet, behalve wanneer een passende beoordeling is vereist in een Habitatgebied. Een voorbeeld hiervan is het volgende: een gebied betreft 70 ha en krijgt de bestemming bedrijventerrein. Omdat de ondergrens voor m.e.r.-beoordelingsplicht voor bedrijventerreinen 75 ha is, is er geen sprake van een



## De selectiecriteria

m.e.r.- (beoordelings) plichtige activiteit en hoeft dus ook geen milieurapport te worden opgesteld.

Dezelfde redenering kan worden aangehouden bij kleine wijzigingen. Indien door een wijziging van het plan geen nieuwe m.e.r.- (beoordelings) plichtige activiteit ontstaat, hoeft geen milieurapport te worden opgesteld. Opgemerkt dient hierbij te worden dat op grond van een uitspraak van het Europees Hof van Justitie<sup>2</sup> in sommige situaties ook kleine projecten die in principe de drempelwaarde van de m.e.r.- (beoordelings) plicht niet overschrijden, toch aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Op grond hiervan bestaat in een dergelijke situatie (alsnog) een m.e.r.- (beoordelings) plicht. Deze redenering kan van belang zijn voor de vraag of een specifiek plan inderdaad een kader schept voor een m.e.r.- (beoordelings) plichtige activiteit.

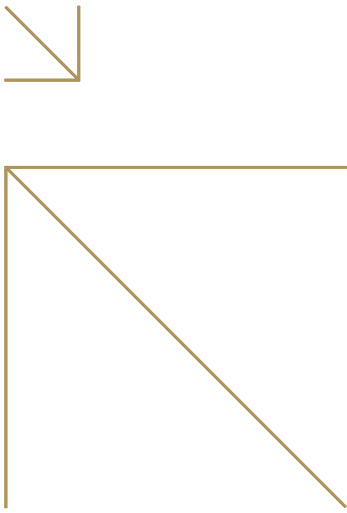
Wat betreft de betekenis van het begrip "kader" kan het volgende worden opgemerkt. De richtlijn SMB ziet onder meer op plannen die niet strikt en volledig bindende uitspraken doen voor, maar niettemin "de toon zetten" voor latere (uitvoerings) besluiten. Die plannen moeten worden voorzien van een milieubeoordeling. Wil sprake zijn van een dergelijk kader dan zal de aanwijzing of overweging een zekere mate van concreetheid moeten hebben. Als de m.e.r.- (beoordelings) plichtige activiteit bijvoorbeeld is de aanleg van een glastuinbouwgebied met een oppervlakte van 100 hectare of meer, dan is de aanduiding van agrarisch gebied in een ruimtelijk plan onvoldoende om van een kader te kunnen spreken. Is de aanduiding echter aanleg glastuinbouwgebied, terwijl nog onvoldoende duidelijk is hoe groot de omvang zal zijn, dan is er wel sprake van een kader; uiteraard is dat weer niet het geval als de locatie zo gering is dat het per definitie geen m.e.r.- (beoordelings) plichtige activiteit op kan leveren. Over de vraag hoe dit kan worden toegepast in vergelijking met de huidige regelgeving voor m.e.r. wordt ingegaan in hoofdstuk 4

Het is mogelijk dat in een plan een activiteit wordt aangewezen of overwogen die wel in lijst C of D bij het Besluit m.e.r. is opgenomen, maar niet in de Europese richtlijnen voor m.e.r. Deze activiteit is dus een activiteit waarvoor in Nederland de keuze is gemaakt om die m.e.r.- (beoordelings) plichtig te maken, terwijl dit Europeesrechtelijk gezien niet noodzakelijk is. In een dergelijke situatie is het op grond van de richtlijn SMB niet verplicht een milieurapport op te stellen. Het is echter ten eerste aan te raden om bij het beoordelen van activiteiten in een plan uit te

gaan van lijst C en D bij het Besluit m.e.r. en niet uit te gaan van de bijlagen bij de Europese richtlijnen voor m.e.r. Om allerlei interpretatievragen in zowel de richtlijnen voor m.e.r. als de richtlijn SMB te vermijden en om onduidelijkheden te voorkomen, is het van belang uit te gaan van de vraag of een in een plan een activiteit wordt aangewezen of overwogen die in Nederland m.e.r.- (beoordelings) plichtig is. Het vierde lid van artikel 3 van de richtlijn SMB bepaalt namelijk dat ook plannen die het kader vormen voor toekomstige vergunningen voor projecten en aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, onder de werkingssfeer vallen. Ten aanzien van dit punt wordt vooralsnog geadviseerd het standpunt in te nemen dat alle projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben onder de m.e.r.- (beoordelings) plicht vallen, zodat – voor beantwoording van de vraag of een milieurapport moet worden opgesteld – volstaan kan worden met de vraag of een activiteit m.e.r.- (beoordelings) plichtig is dan wel dat een passende beoordeling is vereist in een Habitatgebied.

Aangezien de richtlijn SMB in Nederland nog niet in een wet is vertaald zijn er helaas plannen die zowel onder de Europese SMB- als de Nederlandse m.e.r.- plicht zullen vallen. Dit komt omdat de Nederlandse regelgeving voor m.e.r. op het punt van de reikwijdte verder gaat dan de Europese richtlijnen voor m.e.r. voorschrijven. Een voorbeeld van een dergelijk plan is een streekplan dat een concrete beleidsbeslissing bevat die m.e.r.- (beoordelings) plichtig is. In deze situatie dient voor dit onderdeel van het plan zowel te worden voldaan aan de vereisten volgens de m.e.r.- regelgeving als aan de vereisten van de richtlijn SMB. Tot dit bij de implementatie van de richtlijn SMB in de Nederlandse wet is geregeld blijft die overlap bestaan en zal in zo'n geval meestal door het volgen van een m.e.r.- procedure aan beide verplichtingen kunnen worden voldaan. Wel is het van belang hierbij om goed in ogenschouw te nemen wat de inhoudelijke vereisten zijn voor zowel het MER als voor het milieurapport (zie ook paragraaf 5.2). De nuanceverschillen die een gevolg zijn van het verschil in het niveau van besluitvorming tussen een plan en vergunning kunnen gevolgen hebben voor de inhoud van de milieubeoordeling.

<sup>2</sup> Commissie versus Ierland, HvJ EG 21 september 1999, zaak C-392/96



### 3.4 Passende beoordeling in het kader van artikel 6 of 7 van de Habitatrichtlijn

Wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen die een passende beoordeling moeten ondergaan op basis van de artikelen 6 of 7 van de Habitatrichtlijn (hiervan is sprake in geval van significante gevolgen voor een gebied dat is aangewezen in het kader van de Habitat- en de Vogelrichtlijnen) vallen onder de reikwijdte (in dit geval hoeft er dus geen sprake te zijn van m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten). Plannen die een passende beoordeling dienen te ondergaan, maar die niet wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven, vallen niet onder de richtlijn SMB.

Wat betreft de samenloop tussen de richtlijn SMB en de passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn wordt het volgende opgemerkt. Zowel het milieuraapport (op grond van de richtlijn SMB) als de passende beoordeling (op grond van de Habitatrichtlijn) dienen beide herkenbare documenten te zijn. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een afzonderlijk hoofdstuk (of hoofdstukken) in het betreffende plan, maar ook in separate documenten.

Voor een plan dat tevens een passende beoordeling behoeft én voor een plan dat een kader schept voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit in een gebied dat gelegen is in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) kent het wetsvoorstel SMB een aanvullende verplichting. Bij een dergelijk plan dient in de fase dat het ontwerp-plan en het milieuraapport (eventueel in combinatie met de passende beoordeling) ter inzage worden gelegd, tevens de Commissie voor de m.e.r. worden geraadpleegd. Hoewel het niet verplicht is op grond van de richtlijn SMB om de Commissie voor de m.e.r. te raadplegen, wordt, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel SMB, aanbevolen met deze verplichting reeds rekening te houden.

Voor meer informatie omtrent de passende beoordeling op grond van artikel 6 of 7 van de Habitatrichtlijn of informatie omtrent de EHS wordt ook verwezen naar [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl). Voor meer informatie omtrent de Commissie voor de m.e.r. wordt ook verwezen naar [www.eia.nl](http://www.eia.nl).

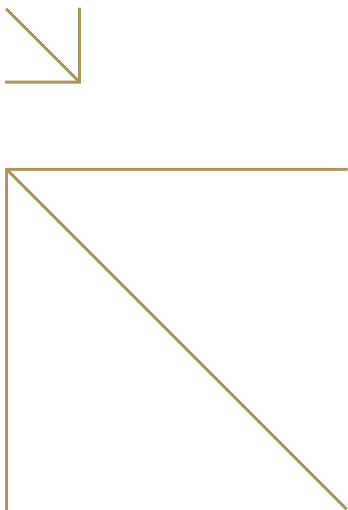
### 3.5 Plannen die onder de werkingssfeer van de richtlijn SMB vallen

Vooralsnog kan, wat betreft de werkingssfeer, indicatief een aantal plannen worden genoemd dat in principe onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Het betreft in dit geval plannen die op grond van een wettelijk voorschrift zijn voorgeschreven, dan wel waar naar verwachting een bestuursrechtelijke bepaling voor zal bestaan (zie hiervoor ook paragraaf 3.2):

- Plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, te weten planologische kernbeslissingen, streekplannen, regionale en gemeentelijke structuurplannen en bestemmingsplannen.
- Plannen die nu nog onder het Besluit m.e.r. 1994 vallen (niet zijnde WRO-plannen), zoals de Nota drink- en industriewater (Waterleidingwet) en het Landelijk afvalbeheersplan (Wet milieubeheer).
- Plannen ingevolge de Wet op de waterhuishouding, behalve de beheersplannen van Rijkswaterstaat en de waterschappen.
- Wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt in het kader van de habitatrichtlijn. Het verplichte provinciale milieubeleidsplan kan hieronder vallen, maar het facultatieve gemeentelijke milieubeleidsplan dus niet.
- Plannen op grond van de Planwet verkeer en vervoer.

Met betrekking tot deze plannen dient te worden opgemerkt dat, om "in aanmerking te komen" voor een SMB, deze plannen tevens een kader voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit moeten bevatten, dan wel van een passende beoordeling op grond van artikel 6 of 7 van de Habitatrichtlijn dienen te worden voorzien. Het is dus niet zo dat deze plannen in alle gevallen per definitie onder de werkingssfeer van de richtlijn SMB vallen.

Ten aanzien van het provinciale milieubeleidsplan is discussie mogelijk. Doorgaans worden in dit plan geen activiteiten aangewezen of overwogen die een kader scheppen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. Indien er in een provinciaal milieubeleidsplan echter een locatie voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit wordt aangewezen of overwogen, of een kaders worden gesteld voor vergunningplichtige activiteiten waarbij de provincie het bevoegd gezag is, die tevens m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn dan valt dit plan binnen de reikwijdte



van de richtlijn SMB en zal een milieuraapport opgesteld moeten worden. Omdat ruimtelijke implicaties in de regel in een provinciaal streekplan worden aangeduid en de provincie maar in een zeer beperkt aantal gevallen bevoegd gezag is voor een vergunningplichtige activiteit, zal deze situatie zich in praktijk naar alle waarschijnlijkheid slechts zelden voordoen.

Op grond van de m.e.r.-regelgeving kan het voorkomen dat een plan een m.e.r.-plichtig besluit bevat. In de praktijk wordt dan ook vaak gesproken van m.e.r.-(beoordelings)plichtige plannen. Omdat een wettelijke regeling voor de richtlijn SMB nog niet van kracht is, blijven dergelijke (besluiten in) plannen onder de vigerende m.e.r.-(beoordelings)plicht. In procedureel opzicht voldoet de huidige m.e.r.-regelgeving aan de vereisten van de richtlijn SMB. Inhoudelijk lijkt een MER in veel opzichten op een milieuraapport op grond van de richtlijn SMB. Hierop wordt dieper ingegaan onder paragraaf 5.2. In de praktijk zal dus, wanneer het plannen betreft die besluiten bevatten die onder de huidige regelgeving m.e.r.-plichtig zijn, de huidige praktijk kunnen worden gehandhaafd.

## 4. De overgangsregeling van de richtlijn SMB

Artikel 13 van de richtlijn SMB bepaalt dat de milieubeoordeling van toepassing is op plannen waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na 21 juli 2004.

De eerste **formele** voorbereidende handeling is de handeling die als eerste verplicht wordt gesteld in een wettelijke regeling (wet in formele zin of provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening; soms wordt dit ook geregeld in een gemeentelijke of provinciale inspraakverordening). Veelal is het ter inzage leggen van het ontwerpplan de eerste formele voorbereidende handeling. Het is echter denkbaar dat een wettelijke regeling die de planverplichting bevat, een andere eerste formele handeling noemt. De werkelijke betekenis kan dus per wet verschillen.

**Ter illustratie is het voorbeeld van een PKB uitgewerkt: Hierbij is de eerste formele voorbereidende handeling de mededeling door Onze Ministers aan de Staten-Generaal van het voorstellen een plan voor te bereiden (Art. 2a, eerste lid, WRO).**

Plannen waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt vóór 21 juli 2004 en die later dan 21 juli 2006 worden aangenomen (wanneer de uitvoering van het plan ter hand kan worden genomen), vallen eveneens onder de richtlijn.

De betekenis hiervan kan als volgt worden toegelicht:

- Eerste formele voorbereidende handeling vindt plaats vóór 21 juli 2004  
Toepassing van de richtlijn SMB is niet noodzakelijk mits redelijkerwijs valt te verwachten dat vaststelling plaatsvindt vóór 21 juli 2006
- Eerste formele voorbereidende handeling vindt plaats vóór 21 juli 2004 in de verwachting dat het vóór 21 juli 2006 wordt vastgesteld, doch door vertraging vindt vaststelling later plaats  
In dit geval dient alsnog een milieurapport te worden opgesteld, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het redelijk is dat alsnog een milieurapport wordt opgesteld zolang de inspraak nog niet achter de rug is.  
In geval van twijfel is het uiteraard verstandig om maar een milieurapport op te stellen.
- De eerste formele handeling vindt plaats na 21 juli 2004  
In dit geval is een milieurapport verplicht.
- Plannen die onder de huidige m.e.r.-verplichting vallen, doch na inwerkingtreding van de wet onder de SMB komen te val-

len, vallen nog onder het huidige m.e.r.-regime zolang het Besluit m.e.r. nog niet is gewijzigd.

Omdat voorbereidingsprocedures van plannen verschillen zal het overgangsrecht van de richtlijn nooit in het algemeen kunnen worden geïnterpreteerd. De voorbereiding hangt namelijk af van het wettelijk kader van plan, de praktijksituatie en soms zelfs van de provinciale of gemeentelijke kaders. In de praktijk zal daarom van geval tot geval moeten worden beoordeeld of het overgangsrecht van toepassing is en tot welke consequenties dit leidt.

**In onderstaande voorbeelden wordt geïllustreerd hoe het overgangsrecht van de richtlijn kan worden toegepast.**

### Voorbeeld A

Een streekplan kent als eerste voorbereidende handeling de terinzagelegging van het ontwerp plan. Indien vóór 21 juli 2004 die terinzagelegging heeft plaats gevonden en naar verwachting zal het vóór 21 juli 2006 worden vastgesteld, hoeft geen milieurapport te worden opgesteld.

### Voorbeeld B

Zelfde situatie als onder A, maar om niet nader te duiden redenen vindt vertraging van de vaststelling plaats. In dat geval moet worden overwogen of het alsnog zinvol kan zijn om een milieurapport op te stellen. Dit kan af hangen van de vraag of de inspraak al is verlopen of niet. Ook is de vraag relevant of het plan, als gevolg van de inspraak een duidelijke en grote wijziging heeft ondergaan. In dat laatste geval kan het raadzaam zijn te overwegen om alsnog een milieurapport op te stellen.

### Voorbeeld C

Een gemeente heeft een inspraakverordening die voorschrijft dat bij de totstandkoming van (onder meer) een gemeentelijk uitwerkingsplan een voorontwerp ter visie dient te worden gelegd. In dat geval is de eerste voorbereidende handeling niet gebaseerd op het wettelijk kader van het plan (namelijk de WRO die dit niet voorschrijft), maar van de inspraakverordening. De eerste voorbereidende handeling is in deze situatie de terinzagelegging van het voorontwerp. Op grond van de richtlijn SMB behoeft het milieurapport in deze situatie niet reeds bij de terinzagelegging van het voorontwerp te zijn afgerond. De richtlijn verplicht het slechts om dit bij de inspraak van het ontwerp plan te doen.

## 5. Enkele procedurele en inhoudelijke vereisten van de richtlijn

### 5.1 Het raadplegen van instanties t.a.v. reikwijdte en detailleringsniveau van het milieurapport

De eerste procedure stap die de richtlijn SMB kent is het raadplegen van instanties over de reikwijdte en detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen. In het wetsvoorstel is dit vertaald met het raadplegen van de bestuursorganen die ingevolge het wettelijk voorschrift waarop het plan berust bij de voorbereiding van het plan moeten worden betrokken. Dit zijn doorgaans gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en waterschapsbesturen (of de ambtelijke diensten van deze bestuursorganen), maar ook valt te denken aan de inspectiedienst van het ministerie van VROM, de regionale directie van LNV of de ROB of RDMZ van het ministerie van OCW. De beperking tot bestuursorganen houdt dus in dat het niet is vereist om milieudeskundigen of bijvoorbeeld de Commissie voor de m.e.r. in dit stadium in te schakelen.

### 5.2 De inhoud van het milieurapport

De inhoud van het milieurapport wordt in artikel 5 van de richtlijn SMB bepaald. Verwezen wordt naar bijlage I van die richtlijn, waarin een aantal eisen staat vermeld. Deze inhoudelijke eisen komen voor een belangrijk deel ook voor in de eisen die de Wet milieubeheer stelt aan het MER. In het navolgende wordt dan ook kort ingegaan op de vereisten met betrekking tot de inhoud van het milieurapport volgens de richtlijn SMB en wordt een korte toelichting gegeven en vergelijking gemaakt met de inhoudsvereisten in de Wet milieubeheer. Voorop zij gesteld dat de richtlijn SMB voor het begrip milieu een brede uitleg hanteert. Wanneer gesproken wordt van milieugevolgen, worden daaronder ook de gevolgen voor natuur, landschap, cultuur erfgoed of externe veiligheid verstaan.

- a. een schets van de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere, relevante plannen en programma's;

De doelstellingen kenmerken plannen en programma's, het gaat hier om de doelstellingen van het plan of programma zelf, in het milieurapport moeten zij expliciet worden vermeld, deze eis is vergelijkbaar met hetgeen in de Wet milieubeheer in artikel 7.10, lid 1 onder a, en onder c wordt gevraagd;

- b. de relevante aspecten van de bestaande situatie van het

milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;

Een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu met een beschrijving van die toestand indien het plan of programma niet wordt uitgevoerd, het zogenaamde nulalternatief, zijn eisen die in artikel 7.10, lid 1 onder d (Wm), ook aan het MER zijn gesteld;

- c. de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;

Bij deze eis moet worden gedacht aan Habitatrictlijn-gebieden, maar ook de milieukenmerken van andere gebieden moeten worden beschreven, waarvoor het plan of programma negatieve milieugevolgen kan hebben. Voor het MER wordt een vergelijkbare eis gesteld op grond van artikel 7.10, lid 1 onder d (Wm);

- d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieuoogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die op grond van de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;

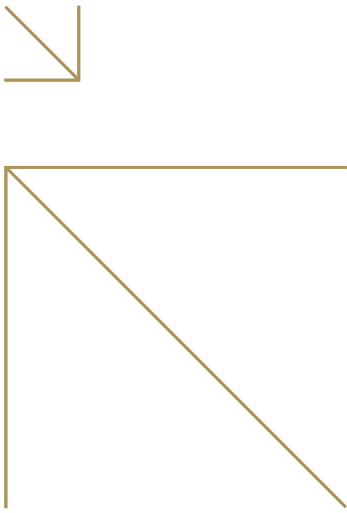
Het gaat om een beschrijving van de bestaande milieuproblematiek, de genoemde richtlijnen zijn de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrictlijn (92/43/EEG). Deze vereiste is te vergelijken met het gestelde onder artikel 7.10, lid 1 onder d van de Wm voor het MER;

- e. de op internationaal, communautair of nationaal niveau vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu, welke relevant zijn voor het plan of programma, alsook de wijze waarop met deze doelstellingen en andere milieuoverwegingen rekening is gehouden bij de voorbereiding van het plan of programma;

Het gaat hier om milieudoelstellingen die al elders zijn vastgelegd en bepalend zijn voor het plan of programma. Deze vereiste is vergelijkbaar met de vereiste voor het MER in artikel 7.10, lid 1 onder c;

- f. de mogelijke aanzienlijke milieueffecten, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;

De beschrijving van milieueffecten (waaronder secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middel-lange en lange termijn) vormt de kern van het milieurap-



port; de eis is vergelijkbaar met het gestelde in artikel 7.10, lid 1 onder e (Wm). In de vereisten voor de MER wordt niet ingegaan op de gevolgen voor de biodiversiteit;

- g. de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;**

Een beschrijving van de voorgenomen maatregelen om nadelige milieu-effecten te vermijden, te beperken of te verhelpen wordt ook bij het MER gevraagd, voor het belangrijkste deel in artikel 7.10, eerste lid onder b.

- h. een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);**

Een schets met de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven is een vereiste op grond van artikel 7.10, lid 1 onder b (Wm), een beschrijving van de wijze waarop deze beoordeling is uitgevoerd is geen vereiste bij de opstelling van het MER, de milieugevolgen van onderzochte alternatieven komen in het MER aan de orde op grond van artikel 7.10, lid 1 onder punt f (Wm), ook de ontbrekende kennis komt in het MER aan bod op grond van het gestelde in artikel 7.10, lid 1 onder g (Wm);

- i. een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen;**

Een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen is bedoeld om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en passende herstellende maatregelen te kunnen nemen;

- j. een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.**

Een niet-technische samenvatting is bij het MER ook vereist.

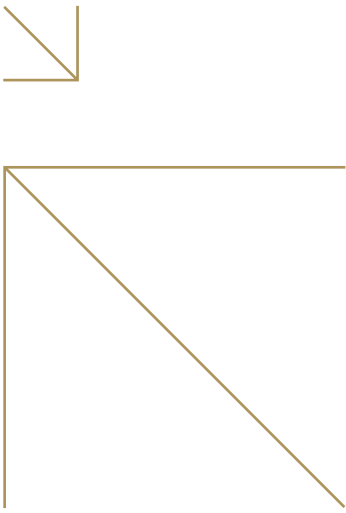
Inhoudelijk lijkt een milieurapport dus sterk op het MER. Naast het belangrijke verschil dat het zogenaamde meest milieuvriendelijke alternatief (MMA; artikel 7.10, derde lid Wm) niet is verplicht op grond van de richtlijn SMB, bestaat er op een aantal punten accentverschillen tussen het milieurapport en het MER. Zo is in het kader van het MER niet verplicht om in te gaan op het verband van de activiteit met andere, relevante plannen of soortgelijke vereisten (hierboven onder a) en is het bij het MER niet verplicht in te gaan op de gevolgen voor biodiversiteit (hier-

boven onder f). Daarnaast moet in het milieurapport worden ingegaan op de milieugevolgen van het plan en de alternatieven, terwijl in het MER moet worden ingegaan op de milieugevolgen van de m.e.r.-plichtige activiteit. Het milieurapport ligt bovendien doorgaans op een hoger aggregatieniveau dan het MER, zodat de inhoud van een milieurapport doorgaans globaler en minder gedetailleerd zal zijn. Vaak zullen deze accentverschillen bij de toepassing geen grote problemen opleveren. Wel is het van belang om hier nauwkeurig aandacht aan te besteden. Bij het opstellen van het milieurapport is het daarom aan te bevelen om niet alleen de ervaringen met het opstellen van een MER te betrekken, maar ook om hierbij de vereisten van de richtlijn SMB in ogenschouw te nemen. Bij de vaststelling van een plan of programma moet rekening worden gehouden met de inhoud van het milieurapport en met de adviezen en de inspraak van het publiek. In Nederland is deze eis in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vastgelegd. De vaststelling van een plan is vaak tevens in de Awb geregeld.

### 5.3 Grensoverschrijdende raadpleging

Sommige plannen, die onder de werkingssfeer vallen, hebben mogelijk milieugevolgen voor een ander land. In dergelijke gevallen schrijft de richtlijn SMB voor dat het ontwerp plan en het milieurapport aan het betreffende land ter beschikking wordt gesteld. Het 'ontvangende' land maakt vervolgens kenbaar of het de gelegenheid wil krijgen om, alvorens het plan wordt vastgesteld, wenst te worden geraadpleegd. Tevens dient dan, op grond van artikel 7, tweede lid van de richtlijn SMB, de mogelijkheid te bestaan om het ontwerp plan en milieurapport ter inzage te leggen ten behoeve van het betreffende land dat te maken krijgt met de mogelijke milieugevolgen. Hierover dienen afspraken te worden gemaakt met het andere land. In dergelijke situatie kan gebruik worden gemaakt met de ervaringen die reeds zijn opgedaan in het kader van de m.e.r.

Andersom kan het ook zijn dat de uitvoering van een plan dat in een ander land (bijvoorbeeld Duitsland of België) wordt voorbereid, gevolgen voor het milieu heeft in Nederland. In dergelijke situaties biedt de richtlijn SMB de mogelijkheid om, indien noodzakelijk en wenselijk, geraadpleegd te worden.



#### 5.4 Beoordeling van het milieurapport

Aan het eind van het planproces wordt het milieurapport vastgesteld. In Nederland moet de Commissie voor de m.e.r. geraadpleegd worden voor de volledigheid en deugdelijkheid van het MER. Alhoewel een dergelijke verplichting niet bestaat op grond van de richtlijn SMB kan dit natuurlijk in de praktijk worden gedaan. Wanneer het milieurapport niet deugdelijk is, kan het plan in een beroepsprocedure door de rechter worden vernietigd. Dit is het enige wettelijke moment waarop een oordeel over de kwaliteit van het milieurapport wordt gegeven. Dit kan alleen in die gevallen dat beroep tegen het plan open staat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een concrete beleidsbeslissing die in een planologische kernbeslissing (PKB), streekplan of regionaal structuurplan is opgenomen of tegen een bestemmingsplan.

De vraag kan ook worden gesteld wat de consequenties zijn van een achteraf ondeugdelijk milieurapport voor een milieuvergunning. De ondeugdelijkheid van het milieurapport zal waarschijnlijk blijken bij het MER. Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met het MER en niet met het milieurapport; de consequentie van het ondeugdelijke milieurapport is in dat geval alleen dat er meer informatie moet worden geleverd in het MER. Het ligt niet voor de hand dat eerst een nieuw plan met een nieuw milieurapport moet worden vastgesteld.

## 6. SMB in Nederland

### 6.1 Inleiding

De richtlijn SMB heeft tot doel om in de voorbereiding van een plan bij te dragen aan een hoog niveau van milieubescherming en een duurzame ontwikkeling te bevorderen. De richtlijn moet bij de voorbereiding en vaststelling van plannen leiden tot integratie van milieuoverwegingen. Plannen met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu dienen om die reden een milieurapport te bevatten. In het milieurapport moeten de milieugevolgen zichtbaar worden.

Om het doel van de richtlijn SMB beter te begrijpen moet deze geplaatst worden in de context van de Europese richtlijnen voor m.e.r. De richtlijnen voor m.e.r. zijn bedoeld om de milieueffecten van concrete op uitvoering gerichte projecten in beeld te brengen. In de daaraan voorafgaande planvoorbereiding zijn al besluiten genomen zonder dat de milieueffecten ervan werden onderzocht.

In de meeste plannen die in aanmerking komen voor de SMB wordt al rekening gehouden met milieuaspecten. Door dit volgens de vereisten van de richtlijn SMB te doen worden die overwegingen en milieueffecten van alternatieven expliciet gemaakt. Voor belanghebbenden en andere betrokkenen worden de overwegingen inzichtelijker. De initiatiefnemer laat zien: "Zie je wel, ik heb zorgvuldig rekening gehouden met het milieu". Belanghebbenden krijgen de informatie inzichtelijker gepresenteerd.

De procedurele stappen die in de richtlijn SMB zijn voorgeschreven zijn in grote mate vergelijkbaar met de stappen die in het algemeen in een planproces voor bijvoorbeeld een provinciaal streekplan zijn beschreven. Een SMB kan daarom ook goed ingepast worden in het planvoorbereidingsproces. Bij het toepassen van de richtlijn SMB kan natuurlijk in belangrijke mate worden teruggegrepen op de ervaringen die in Nederland bestaan met de praktijk van m.e.r. De richtlijn SMB kent minder procedurele vereisten dan de regelgeving voor m.e.r. in Nederland, maar de ervaringen die er zijn bij m.e.r., zoals met de beschrijving van de milieugevolgen of de terinzagelegging of motiveringsplicht zijn vergelijkbaar met de vereisten die de richtlijn SMB stelt. In het navolgende wordt kort op de belangrijkste elementen van die procedure ingegaan.

### 6.2 Enkele procedurele stappen volgens de richtlijn SMB

#### Wel of geen SMB

De vraag of er sprake is van een verplichting tot een SMB zal als eerste aan de orde komen. De initiatiefnemer moet duidelijk voor ogen hebben welke status het plan zal krijgen en welke inhoudelijke onderwerpen in het plan aan bod zullen komen. De opmerkingen in hoofdstuk 3 van deze notitie zijn hierbij relevant.

#### Het raadplegen van instanties t.a.v. reikwijdte en detailniveaus van het milieurapport

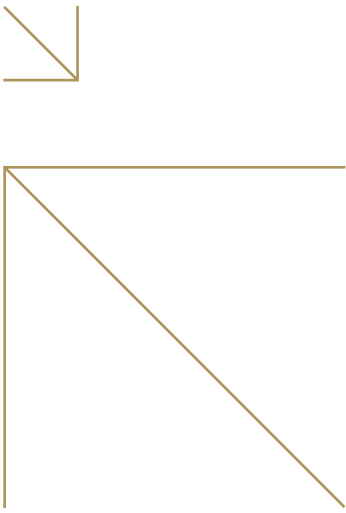
Wanneer is geconcludeerd dat een nog voor te bereiden plan onder de reikwijdte van de richtlijn SMB valt, dient het opstellen van het milieurapport te worden voorbereid. Het bevoegd gezag voor het plan dient de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieurapport te bepalen. Hierbij dient gelet te worden op de elementen waaraan in een milieurapport aandacht aan moet worden besteed (zie ook onder paragraaf 5.2 van deze notitie).

De richtlijn SMB vereist, bij het bepalen van de reikwijdte en detailniveau van het milieurapport, dat instanties die te maken krijgen met de milieugevolgen van de uitvoering van het plan in kwestie geraadpleegd worden. Dit zijn doorgaans gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en waterschapsbesturen (of de ambtelijke diensten van deze bestuursorganen), maar ook valt te denken aan de inspectiedienst van het ministerie van VROM, de regionale directie van LNV of de ROB of RDMZ van het ministerie van OCW. Het is niet vereist om milieudeskundigen of bijvoorbeeld de Commissie voor de m.e.r. in dit stadium in te schakelen.

#### Het opstellen van het milieurapport

Het opstellen van het milieurapport zal in het algemeen plaatsvinden tegelijk met de planvoorbereiding. Het beste moment om het milieurapport, of onderdelen ervan, op te stellen moet worden gekozen. Gedurende het planproces zullen op één of meerdere momenten keuzes worden gemaakt, waarbij milieugevolgen een rol spelen. Wanneer op dat moment die milieugevolgen worden geanalyseerd en worden beoordeeld kan al een deel van het milieurapport tot stand komen. In complexe planprocessen zal dat meerdere malen achtereenvolgens gebeuren. Bij de inhoudelijke elementen (wat wordt er beschreven) vereisten kunnen de opmerkingen onder 5.2 relevant zijn.





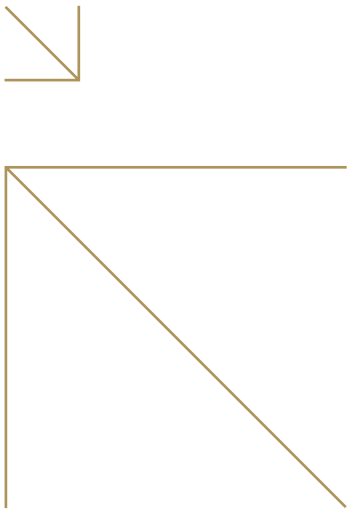
Het milieurapport richt zich tot die onderdelen van het plan die betrekking hebben of kunnen hebben op de m.e.r.-plichtige activiteiten, behalve in geval van een passende beoordeling. De richtlijn SMB gaat ervan uit dat een plan een coherent en consistent geheel vormt. Wanneer alternatieven voor een m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit of alternatieve locaties voor eenzelfde m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit worden beschreven in het plan, dienen die uiteraard bij de beoordeling te worden betrokken. Ook onderdelen in het plan die mogelijk op zichzelf niet leiden tot m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten, maar wel van invloed kunnen zijn op een toekomstige m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit, dienen bij het beschrijven van de milieugevolgen en de alternatieven te worden betrokken. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van de cumulatie van effecten of synergetische effecten die in dit verband aan de orde kunnen zijn. Wanneer een plan meerdere afzonderlijke onderdelen bevat waarbij er op duidelijk te isoleren onderdelen geen kaders worden beschreven voor een m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit, kan het voorkomen dat een SMB zich niet richt op het totale plan. Ingeval van terinzagelegging van het ontwerpplan zal uiteraard het gehele plan ter inzage liggen.

#### **Terinzagelegging van en inspraak over het milieurapport en het ontwerp plan**

Het opstellen van het milieurapport eindigt met een definitief milieurapport. Tegelijk met het ontwerp plan dient dit ter inzage te worden gelegd en kunnen visies kenbaar gemaakt worden op zowel het milieurapport als het ontwerp plan. Bij de vaststelling van het plan dienen de resultaten van de milieubeoordeling (beschreven in het milieurapport) en de kenbaar gemaakte visies in acht te worden genomen. Hoe hiermee is omgegaan dient te worden gemotiveerd. De procedure voor de milieubeoordeling eindigt met de vaststelling van het plan. Wel vereist de richtlijn SMB dat de milieugevolgen van het plan dienen te worden geëvalueerd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de evaluatie die op grond van de m.e.r. verplicht is. De feitelijke evaluatie volgt dus pas na uitvoering van de activiteiten die in het plan zijn beschreven en waarvoor het milieurapport (en daarna eventueel een MER) is opgesteld.

Ter illustratie is hieronder op hoofdlijnen schematisch ingegaan op de procedurele stappen die op grond van de richtlijn SMB doorlopen dienen te worden. Hierbij is een vergelijking gemaakt met de procedurele stappen die voor de opstelling van een provinciaal streekplan van belang zijn. Daarnaast wordt, tevens als

voorbeeld, ingegaan op de procedurele stappen die met betrekking tot de m.e.r. gelden, eveneens in vergelijking met een provinciaal streekplan.

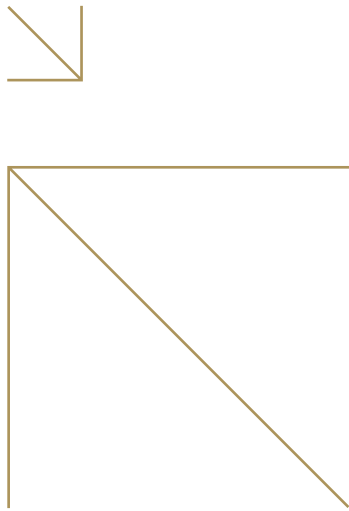


### Vergelijking op hoofdlijnen van streekplan\* en SMB

Termijnen	IN/BG	Anderen
	Start voorbereiding streekplan	
	Bepaling reikwijdte en detailniveau milieuraapport	Overleg met gemeentebesturen en andere betrokken instanties
		Advies PPC
	Opstellen ontwerp streekplan samen met milieuraapport	
	Bekendmaking ontwerp streekplan en vastgesteld milieuraapport	
4 weken		Inspraak
Max. 17 weken (+ 8 weken)	Vaststelling streekplan met milieuraapport	
6 weken	Terinzagelegging	
		[Beroep (indien sprake is van een CBB* in het streekplan)]
	Evaluatie milieugevolgen	

Bron: Handreiking SMB in de provincie Zuid-Holland, Provincie Zuid-Holland (2004)

\* Het streekplan valt onder de werkingssfeer van de richtlijn SMB wanneer het een kader biedt voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit, of wanneer een passende beoordeling op grond van artikel 6 of 7 van de Habitatrictlijn noodzakelijk is. Indien in het streekplan een concrete beleidsbeslissing is opgenomen die tevens m.e.r.-plichtig is, dient hiervoor een MER te worden opgesteld.

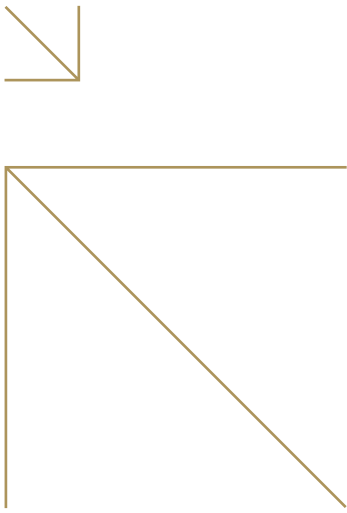


### Vergelijking op hoofdlijnen van streekplan\* en MER

MER			Streekplan		
Termijnen	IN/BG	Anderen	IN/BG	Anderen	Termijnen
	Startnotitie				
	Bekendmaking				
4 weken		Inspraak/Advies		Overleg met gemeente-besturen	
9 weken		Advies richtlijnen Cie m.e.r.		Advies PPC	
In totaal 13 weken (+ maximaal 8 weken)	Richtlijnen		Opstellen CBB, Ontwerp streekplan		
	Opstellen MER		Bekendmaking ontwerp streekplan		
	Bekendmaking MER				
4 weken		Inspraak/Advies		Inspraak	4 weken
5 weken		Toetsings-advies Cie. m.e.r.	Vaststelling CBB,	Streekplan	maximaal 17 weken (+8 weken)
			Terinzagelegging	[Beroep op CBB]	6 weken
	Evaluatie milieugevolgen				

Bron: handreiking SMB in de provincie Zuid-Holland, Provincie Zuid-Holland (2004)

\* Omdat het besluit dat m.e.r.-plichtig in een streekplan een concrete beleidsbeslissing (CBB) betreft, wordt deze in deze vergelijking expliciet genoemd.



Met betrekking tot een gemeentelijk bestemmingsplan kan in beginsel een gelijksoortige redenering worden toegepast. De richtlijn SMB kent voor deze situatie natuurlijk dezelfde elementen als hierboven illustratief en op hoofdlijnen is weergegeven: overleg met betrokken instanties over de reikwijdte en het detailniveau van het milieurapport, opstelling van het milieurapport, terinzagelegging van het vastgesteld milieurapport en de evaluatie van de milieugevolgen. De vereisten op grond van de richtlijn SMB kunnen vergelijkbaar ingepast worden in het voorbereidingsproces van het bestemmingsplan. Zoals reeds in hoofdstuk 4 is aangegeven, vereist de richtlijn SMB dat het milieurapport ter inzage wordt gelegd, tegelijk met het ontwerpplan. De mogelijkheid bestaat natuurlijk ook om dit al te doen tijdens de fase van het voorontwerp (bestemmings)plan. Het milieurapport is in deze situatie al eerder in het proces van de planvoorbereiding gereed. In die situatie dienen de vereisten op grond van de richtlijn SMB ook eerder te worden toegepast.

### 6.3 Samenloop van plannen

Denkbaar is dat op verschillende bestuursniveaus beslissingen worden genomen die in beginsel onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Zo kan het zijn dat een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit wordt aangegeven in een planologische kernbeslissing, een streekplan, een structuurplan en een bestemmingsplan. In zo'n geval zal er in beginsel vier keer een strategische milieubeoordeling moeten plaatsvinden, uitgaande van de situatie dat het m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluit een vergunning is. Alhoewel deze situatie zich in praktijk slechts zeer incidenteel voor zal doen, kan op grond van de richtlijn SMB het optreden van deze situatie in beginsel niet worden uitgesloten. In een dergelijke situatie (verticale samenloop) kan gebruik worden gemaakt van de milieurapporten die reeds zijn opgesteld of nog opgesteld worden ten behoeve van latere plannen. Het milieurapport bevat die informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op het detailleringniveau van het plan. Dit betekent dat een milieurapport gedeeltelijk mag verwijzen naar een eerder rapport dan wel naar een nog op te stellen rapport waar de milieueffectbeoordeling meer op zijn plaats is.

In situaties waarbij plannen op verschillende bestuursniveaus te maken krijgen met de richtlijn SMB, kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met de toepassing van de m.e.r. Ook hierbij ontstaan regelmatig situaties waarin

een m.e.r. op provinciaal of gemeentelijk niveau gecoördineerd wordt toegepast. Dit is in beginsel ook mogelijk met de SMB.

Denkbaar is ook een horizontale samenloop (verschillende plannen op hetzelfde overheidsniveau), bijvoorbeeld een streekplan en een provinciaal waterhuishoudingsplan. In zo'n geval ligt het in de rede dat het milieurapport wordt opgesteld bij het eerste plan en dat bij het tweede plan daarnaar wordt verwezen. Wel zal het tweede plan te maken krijgen met de procedurele eisen van de richtlijn SMB.

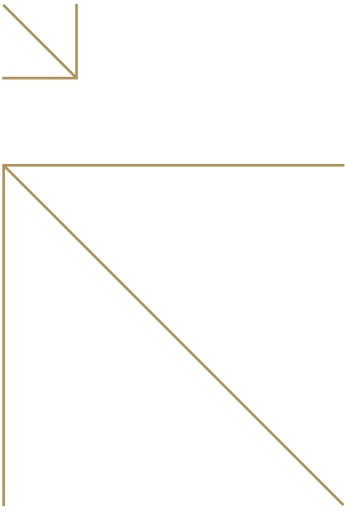
### 6.4 SMB en m.e.r.

Omdat een SMB zich onder meer richt op plannen die een kader vormen voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten, kan een strategische milieubeoordeling voor een plan gevolgd worden door het MER gekoppeld aan een op de uitvoering gericht besluit. Het kan ook voorkomen dat er geen m.e.r.-procedure volgt indien de m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit die in een plan werd overwogen niet meer in de besluitvorming wordt meegenomen, of wanneer het een plan betreft dat onder de reikwijdte valt vanwege de relatie met de passende beoordeling. Er hoeft in deze situatie niet altijd sprake te zijn van een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit.

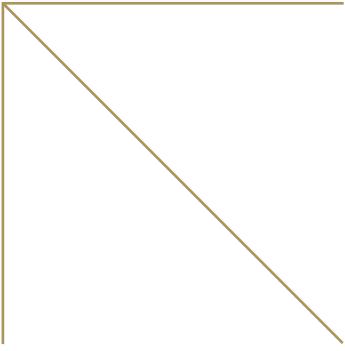
Het is al eerder gezegd: de richtlijnen voor m.e.r. is in de Nederlandse wet breed ingevuld, waardoor plannen in Nederland zowel onder de Nederlandse m.e.r.-plicht als de Europese s.m.b.-plicht kunnen vallen.

Indien er op basis van de richtlijn SMB een milieurapport moet worden geschreven en op grond van de Nederlandse regelgeving voor het betreffende plan ook nog een MER moet worden gemaakt, kan er ook direct een MER voor het plan worden opgesteld. Het MER kan dan ook de plaats van het milieurapport innemen. De reikwijdte van het MER moet dan mogelijk wel worden vergroot naar het plan als geheel, indien het plan verder nog een kader vormt voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten.

In de Nederlandse praktijk wordt al vaak een MER gemaakt bij het opstellen van een strategisch plan, bijvoorbeeld bij een PKB. Ook een bestemmingsplan met een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit wordt van een MER voorzien. Indien een streekplan of regionaal structuurplan een



zogenaamde concrete beleidsbeslissing (cbb) bevat met een activiteit die m.e.r.-plichtig is, wordt bij dat streekplan of regionaal structuurplan ook een MER opgesteld. Hierbij moet worden aangetekend dat de reikwijdte van de richtlijn SMB zich niet beperkt tot de CBB. Indien het niet-CBB deel van het plan een kader vormt voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten, dan moet er ook voor die onderdelen een milieurapport worden opgesteld.







Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**  
→ Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

**Ministerie van VROM →**

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

**Nederland is klein. Denk groot.**

