

Vergaderjaar 2004–2005

29 811

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. De implementatie

1.1 Doel van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (hierna: richtlijn). De beoordeling betreft een milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen, in aanvulling op de thans bestaande verplichting tot het maken van een milieu-effectrapport (MER) voor besluiten. De richtlijn is een aanvulling op richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: Richtlijn m.e.r.). Het wetsvoorstel heeft een nauwe relatie met het thans bestaande hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r.). Dit besluit zal in verband met in het wetsvoorstel voorgestelde regeling moeten worden gewijzigd. Overeenkomstig het beleid van het kabinet Balkenende II inzake implementatie van Europese regelgeving wordt de richtlijn zoveel mogelijk strikt geïmplementeerd. Op enkele onderdelen wordt echter een aantal extra waarborgen voorgesteld. Deze worden toegelicht in paragraaf 1.4.

1.2 Doel van de richtlijn

De richtlijn heeft blijkens haar considerans en artikel 1 tot doel te voorzien in een hoog niveau van milieubescherming en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen die belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, een en ander met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling. De opstellers van de richtlijn zijn hierbij van mening dat de huidige m.e.r., die

is gericht op besluiten, vaak in een te laat stadium plaatsvindt en dat de wezenlijke beslissingen al zijn genomen op een hoger niveau, namelijk dat van een plan. Om dit probleem te ondervangen, legt de richtlijn de verplichting op om ook plannen voortaan te voorzien van een MER.

De richtlijn laat zich samenvatten in een drietal kernverplichtingen.

1. Plannen die het kader vormen voor een toekomstig besluit over een m.e.r.-plichtige activiteit¹ of waarvoor tevens een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van richtlijn nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: Habitatrichtlijn) mogen niet worden vastgesteld zonder dat voor die plannen een MER is gemaakt.
2. De procedure van totstandkoming van het plan, met inbegrip van het MER, moet voorzien in een bepaalde mate van inspraak voor betrokken burgers en overheden, waaronder eventueel andere landen (artikel 5, vierde lid, en artikel 6 en 7 van de richtlijn).
3. De richtlijn regelt ten slotte de inhoud van het MER.

Van deze verplichtingen afgeleide verplichtingen zijn een motiveringsverplichting voor de planopsteller over de wijze waarop hij is omgegaan met de informatie uit het gemaakte milieuraapport en uit de inspraak (artikelen 8 en 9 van de richtlijn) en een monitoringsverplichting. 1.3 Reikwijdte van de richtlijn De Richtlijn m.e.r. en de Habitatrichtlijn bepalen in wezen de reikwijdte van de onderhavige richtlijn. Immers, volgens artikel 3, tweede lid, is de richtlijn van toepassing op twee soorten plannen, te weten:

- a. plannen die het kader vormen voor een toekomstig besluit over een m.e.r.-plichtige activiteit, en
- b. plannen waarvoor tevens een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Habitatrichtlijn.

Tussen de onderdelen a en b zit, vergeleken met de bestaande m.e.r.-systematiek (zowel de Europeesrechtelijke als de nationaalrechtelijke), een belangrijk verschil dat van invloed is op de thans bestaande m.e.r.-systematiek. In onderdeel a (relatie met Richtlijn m.e.r.) wordt, evenals thans het geval is, een koppeling gelegd tussen met name genoemde, potentieel milieubelastende activiteiten en een bepaalde beslissing – in dit geval een plan – over die activiteiten, bij welke beslissing een MER moet worden gemaakt. De bedoelde activiteiten zijn limitatief opgesomd in de bijlagen bij de Richtlijn m.e.r. en, voor de Nederlandse situatie, in het Besluit m.e.r. of in de provinciale milieuverordening. Het zijn deze activiteiten die (kunnen) leiden tot een m.e.r.-plicht; andere niet. Dit betekent derhalve dat er in zoverre sprake is van een gesloten systeem van m.e.r.-plichtige activiteiten.

In onderdeel b (relatie met de Habitatrichtlijn) wordt deze koppeling losgelaten. Dit heeft te maken met het open systeem van de Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn ziet op iedere, denkbare activiteit die gevolgen kan hebben voor een Habitatgebied. Dit kan een potentieel milieubelastende activiteit zijn, maar evenzeer een activiteit die op zichzelf beschouwd niet milieubelastend of zelfs milieuvriendelijk is. Niet de activiteit als zodanig doet ertoe, maar de vraag of die «significante gevolgen» kan hebben voor een Habitatgebied. In dat geval moet een passende beoordeling worden gemaakt, en, indien het om een plan gaat, ten gevolge van de onderhavige richtlijn, ook een MER. Dit open systeem heeft dus tot gevolg dat, voorzover het plannen betreft, telkens in het concrete geval beoordeeld moet worden of sprake is van een verplichting tot het maken van een passende beoordeling en een MER. Voor hoofdstuk 7 van de wet en voor de praktijk betekent dit dus een belangrijke verandering in de m.e.r.-systematiek: er moet dus worden gewerkt met een gedeeltelijk gesloten

¹ Hieronder ook begrepen de zogenaamde «m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten». De richtlijn verwijst op dit punt naar de activiteiten die zijn genoemd in de bijlagen I én II van de Richtlijn m.e.r.: het gaat dus om precies dezelfde activiteiten als in de Richtlijn m.e.r. Er is echter wel een belangrijk verschil: in tegenstelling tot de Richtlijn m.e.r. is voor de onderhavige richtlijn het onderscheid tussen activiteiten die zonder meer m.e.r.-plichtig zijn (bijlage I) en activiteiten waarvan dat eerst beoordeeld moet worden (bijlage II) niet relevant: ook de activiteiten van bijlage II zijn op het niveau van een plan zonder meer m.e.r.-plichtig. Het begrip «m.e.r.-plichtige activiteit» heeft in het kader van plannen derhalve steeds deze betekenis. Dit punt wordt uitgebreider toegelicht bij artikel I, onderdeel D.

en gedeeltelijk open systeem. Voor de duidelijkheid wordt herhaald dat de hier beschreven verandering alleen betrekking op m.e.r. voor plannen, niet voor besluiten. Voor besluiten blijft derhalve het huidige, gesloten systeem bestaan.

De richtlijn heeft derhalve tot gevolg dat in de toekomst niet alleen een MER moet worden gemaakt voor besluiten (= bestaande situatie), maar ook voor plannen. In veel gevallen zal dit betekenen dat er voor één activiteit minimaal twee keer een MER zal moeten worden gemaakt. Voor de Nederlandse m.e.r.-systematiek heeft dit belangrijke gevolgen: immers, in het Besluit m.e.r. zijn, wat sommige m.e.r.-plichtige activiteiten betreft, plannen aangewezen als de beslissing die van een MER moet worden voorzien. Was dit in het systeem van de (oude) Richtlijn m.e.r. een voor Nederland logische systematiek; in het kader van de onderhavige richtlijn zal deze moeten worden aangepast om te kunnen (blijven) voldoen aan beide richtlijnen. Dit betekent dat in sommige gevallen plannen moeten worden overgeheveld naar de «nieuwe» m.e.r. voor plannen en dat er vervolgens een ander besluit moet worden aangewezen. Voor hoofdstuk 7 heeft dit tot gevolg dat er een expliciete scheiding wordt aangebracht tussen m.e.r. voor plannen enerzijds en m.e.r. voor besluiten anderzijds.

De reikwijdte van de richtlijn, en vervolgens ook het wetsvoorstel, wordt ten slotte bepaald door twee belangrijke begrippen, te weten «wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen» en «kader».

a. Wettelijk en bestuursrechtelijke bepalingen

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 wat minder vastomlijnd begrip. In elk geval kunnen onder bestuursrechtelijk worden verstaan: 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, voorzover zij een ver strekkende, niet noodzakelijkerwijs volledige binding hebben. Duidelijke voorbeelden van plannen die voortvloeien uit bestuursrechtelijke bepalingen zijn plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo komt het veel voor dat in planologische kernbeslissingen de verplichting staat voor provincies om bepaalde onderdelen daarvan uit te werken in een streekplan.

b. Kader

Het gebruik van het begrip «kader», mede gezien in het licht van de doelstelling van de richtlijn, leidt tot de conclusie dat het hier niet alleen gaat om een strikte, wettelijke binding. Ook, wellicht juist, plannen die niet strikt en volledig bindende uitspraken doen voor vervolgplannen, kunnen «de toon zetten» voor latere plannen of (uitvoerings)-besluiten. Het is juist die «toonsetting» in plannen, die de opstellers van de richtlijn zo belangrijk vinden en waarvan zij hebben vastgesteld dat die vooral ook moet worden voorzien van een milieubeoordeling, hetgeen nu vaak niet gebeurt in het m.e.r.-traject. Eerst dan is de richtlijn een zinvolle aanvulling op de Richtlijn m.e.r.

Voor een van de belangrijkste categorieën van plannen die onder de richtlijn vallen, de plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, betekent dit in ieder geval dat de «concrete beleidsbeslissing» zeker kan worden aangeduid als «het kader», maar dat dat niet het enige kader is in de zin van de richtlijn. Met andere woorden: een planologische kernbeslissing of een streekplan kan, ondanks dat daarin geen concrete beleidsbeslissingen worden genomen, kaderstellend zijn in de zin van de

richtlijn. Concreet moet hierbij worden gedacht aan uitspraken in die plannen over de locatie voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit; het gaat dan enerzijds om uitspraken waarbij een locatie of een tracé wordt aangewezen, en anderzijds om uitspraken waarin nog geen locatie wordt aangewezen, maar waarin meerdere, alternatieve locaties worden overwogen. Beide typen uitspraken zetten een zekere lijn uit en zijn in meer of mindere mate richtinggevend voor een ander bestuursorgaan in een volgende (plan)fase. Wil sprake zijn van het kader dan zal de aanwijzing of overweging van een locatie of tracé in een plan een zekere mate van concreetheid moeten hebben. Als de m.e.r.-plichtige activiteit bijvoorbeeld de aanleg van een glastuinbouwgebied met een oppervlakte van 100 hectare of meer betreft, dan is de aanduiding van agrarisch gebied in een ruimtelijk plan onvoldoende om van het 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 het kader; uiteraard is dat weer niet het geval als de locatie zo gering is dat het per definitie geen m.e.r.-plichtige activiteit op kan leveren.

1.4. Strikte implementatie en uitzonderingen daarop

Het beleid van het kabinet Balkenende II inzake de omzetting van Europese regelgeving is dat in beginsel geen nieuw beleid zal worden geïntroduceerd, tenzij een specifiek Nederlands probleem dat noodzakelijk maakt. Overeenkomstig dit kabinetsbeleid is er in het wetsvoorstel voor gekozen de richtlijn zo strikt mogelijk te implementeren. Deze keuze is om een aantal redenen van belang. Op de eerste plaats bevat de richtlijn minder procedurele voorschriften dan de bestaande Nederlandse m.e.r.-regelgeving. Alhoewel het dus een meer beknopte regeling betreft, is het kabinet van mening dat hiermee de doelstelling van het instrument, namelijk op een volwaardige manier milieu-aspecten betrekken bij de besluitvorming, voldoende wordt gewaarborgd. Tevens maakt een meer beknopte regeling het beter mogelijk, meer dan bij de huidige m.e.r. het geval is, om aan te sluiten bij de bestaande voorbereidingsprocedures van plannen. Een strikte implementatie biedt voorts de gelegenheid om bestaande m.e.r.-verplichtingen opnieuw op hun nut en noodzaak te beoordelen.

Het resultaat is dat de voorgestelde regeling in vergelijking tot de huidige m.e.r. (die derhalve blijft bestaan voor besluiten) veel beknopter is van opzet. Uiteraard staat het het bevoegd gezag vrij om vrijwillig extra waarborgen aan de procedure toe te voegen, bijvoorbeeld de commissie voor de milieu-effectrapportage (hierna: commissie m.e.r.) op enig moment om advies te vragen. Er kan echter ook worden gedacht aan de inschakeling van deskundigen van andere organisaties, zoals het RIVM, het CPB, TNO of Alterra.

Voor de goede orde worden de belangrijkste verplichtingen op een rij gezet.

Verplichting	Omschrijving	Artikel wetsvoorstel
1	Voornemenprocedure	7.11c
2	Raadpleging bestuursorganen die met de uitvoering van het plan te maken kunnen krijgen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieurapport.	7.11b
3	Opstellen milieurapport (mag onderdeel zijn van plan).	7.11a
4	Terinzagelegging milieurapport en ontwerp-plan	wettelijke procedure van het plan of 7.26a

Verplichting	Omschrijving	Artikel wetsvoorstel
5	Inspraak over milieurapport en ontwerp-plan	wettelijke procedure van het plan of 7.26a
6	Bij grensoverschrijdende milieugevolgen: raadplegen autoriteiten van dat andere land	7.38a e.v.
7	Motivering	7.26d
8	Bekendmaking en mededeling van het plan	wettelijke procedure van het plan of 7.26e

Op een aantal punten heeft het kabinet ervoor gekozen af te wijken van het uitgangspunt van een zo strikt mogelijke implementatie. Uit een oogpunt van een adequate beoordeling van de milieugevolgen, zijn transparantie en vroegtijdige participatie van groot belang. Het gaat hierbij dan ook om de toepassing van principes van goed bestuur. Het kabinetsbeleid is er onder meer op gericht om hierbij de relaties tussen openbaar bestuur en samenleving verder te versterken. Daarom wordt het bevoegd gezag volgens het in artikel I, onderdeel W, voorgestelde artikel 7.11c, verplicht om het voornemen dat het een plan gaat voorbereiden bekend te maken. Voorgesteld wordt deze verplichting te laten gelden voor alle plannen. Tevens dient bij de bekendmaking te worden aangegeven of gelegenheid wordt gegeven tot, additioneel aan de reeds wettelijk voorgeschreven stappen, een meer intensieve betrokkenheid van publiek, bedrijfsleven of maatschappelijke groeperingen, of (onafhankelijk) advies onderdeel van de planvoorbereiding zal zijn en of een passende beoordeling op grond van artikel 6 of 7 van de Habitatrichtlijn van toepassing is. Uit oogpunt van uniformiteit in de toepassing en omdat een «georganiseerde start» van belang wordt geacht voor een meer systematische beoordeling van de milieugevolgen heeft het kabinet er voor gekozen dit te vertalen in een wettelijk voorschrift.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal extra waarborgen voor plannen: die zijn aangewezen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in (het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde) artikel 7.2, tweede lid, in het geval de daarin voorgenomen activiteiten worden gerealiseerd in een gebied dat behoort tot de ecologische hoofdstructuur (EHS), en – als bedoeld in het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 7.2a, eerste lid, derhalve plannen waarvoor tevens een passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn moet worden gemaakt. De commissie m.e.r. moet verplicht om advies worden gevraagd over het MER voor deze plannen. Ervaringen met de passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn geven namelijk aan dat er in veel gevallen onduidelijkheid bestaat bij zowel de initiatiefnemer van een activiteit als het bevoegd gezag over de volledigheid van de informatie die voor die passende beoordeling vereist is. Advisering door de commissie m.e.r. kan in deze lacune voorzien. Advisering van de commissie over het MER is van belang bij de beoordeling of aantasting plaats kan vinden van de natuurwaarden, wat de alternatieven zijn en of de in voorkomend geval geboden compensatie deugdelijk is. Uiteraard laat de commissie m.e.r. zich niet uit over de meer politiek-bestuurlijke vraag naar de dringende reden van groot openbaar belang die een aantasting zou rechtvaardigen. Omdat de EHS vergelijkbare natuurwaarden vertegenwoordigt als de gebieden waarop de Habitatrichtlijn ziet, en daarvoor in het kader van het nationaal ruimtelijk beleid (thans Structuurschema groene ruimte, Kamerstukken II 1993/94, 22 880, nr. 39) een toetsingskader hanteert dat sterk vergelijkbaar is met dat voor de Habitat-gebieden, geldt hetzelfde voor plannen waarin activiteiten zijn opgenomen die plaatsvinden in de EHS. De commissie m.e.r. wordt alleen ingeschakeld bij het MER en niet in de voorbereidende fase. Het kan echter in de rede liggen om de commissie al in een eerder stadium vrijwillig voor advies in te schakelen. Het advies

van de commissie m.e.r. dient zich te beperken tot het gedeelte van het MER dat betrekking heeft op de passende beoordeling of de EHS-gebieden.

Het tijdstip waarop advisering door de commissie m.e.r. plaatsvindt, is het moment waarop het ontwerp van het plan ter inzage wordt gelegd. Op deze wijze kost de advisering geen extra proceduretijd.

Twee jaar nadat de in het wetsvoorstel opgenomen regeling tot wet is verheven en in werking is getreden, zal worden geëvalueerd welke invloed inschakeling van de commissie m.e.r. in deze gevallen heeft op de (nieuwe) m.e.r.-procedure voor plannen.

1.5 Systematiek van het wetsvoorstel

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn in grote lijnen twee modellen overwogen; een inpassing van de richtlijnverplichtingen in het bestaande hoofdstuk 7, zoals dat ten tijde van het opstellen van dit wetsvoorstel luidt, of het geheel vervangen van hoofdstuk 7 door een nieuw hoofdstuk. Hoewel dit laatste de leesbaarheid van het wetsvoorstel ten goede zou komen, is daarvan afgezien om een aantal redenen (hier wordt eraan herinnerd dat het wetsvoorstel een scheiding aanbrengt tussen m.e.r. voor plannen enerzijds en m.e.r. voor besluiten anderzijds). In de eerste plaats is het zo dat het huidige hoofdstuk 7, voorzover het gaat om besluiten in stand kan blijven; voorzover het gaat om de (nieuwe) m.e.r. voor plannen zullen nieuwe bepalingen nodig zijn. Het opnieuw vaststellen van hoofdstuk 7 ligt dan niet voor de hand, aangezien een groot deel van de bepalingen inhoudelijk onveranderd kan blijven. In de tweede plaats is ervoor gekozen om voorstellen voor een nieuw hoofdstuk 7 voor te bereiden in het kader van het Project herijking VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7).

Dit betekent derhalve dat bij de implementatie het huidige hoofdstuk 7 van de wet als uitgangspunt is genomen. Getracht is om de richtlijnverplichtingen zoveel mogelijk in te passen in de huidige systematiek van hoofdstuk 7. Dit is goed mogelijk aangezien de systematiek van de richtlijn grote gelijkenis vertoont met die van de Richtlijn m.e.r. en er een sterke overeenkomst is tussen de milieubeoordeling op grond van de richtlijn en die op grond van de Richtlijn m.e.r. De verwachting is dat deze keuze ook in het belang is van de uitvoeringspraktijk, aangezien deze praktijk gewend is aan de systematiek van hoofdstuk 7 en daar goed mee kan werken.

De bestaande systematiek van hoofdstuk 7 van de wet wordt dus zoveel mogelijk gehandhaafd. Dit betekent dat de systematiek van het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van m.e.r.-plichtige activiteiten en daarbij behorende besluiten voorzover mogelijk wordt gehandhaafd, en dat daar nu op dezelfde wijze plannen aan worden toegevoegd. (Voor de activiteiten, bedoeld in het voorgestelde artikel 7.2a, eerste lid, (activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor Habitatgebieden) kon deze systematiek niet worden voortgezet: de m.e.r.-plicht voor plannen die betrekking hebben op deze activiteiten volgt rechtstreeks uit de wet). Voorts betekent deze keuze dat zoveel mogelijk wordt gewerkt met één type MER, dat zowel geldt voor plannen als besluiten. Zoveel mogelijk, want er zijn verschillen; deze verschillen vloeien voort uit de richtlijn en uit de keuze voor een strikte implementatie.

- Het eerste verschil is dat, zoals ook reeds aangegeven in paragraaf 1.3, de richtlijn de koppeling van de van een m.e.r. te voorziene «beslissing» (in casu derhalve een plan) aan een concreet aangewezen m.e.r.-plichtige activiteit deels loslaat, namelijk voorzover zij betrekking heeft op plannen die tevens een passende beoordeling moeten ondergaan op grond van de Habitat-richtlijn. Dit is het in paragraaf 1.3 genoemde

gedeeltelijk open systeem van het wetsvoorstel. Opgemerkt wordt dat de richtlijn op dit punt dus ook belangrijk verschilt van de Richtlijn m.e.r.

- Het tweede verschil is dat de strikte implementatie meebrengt dat bepalingen die meer regelen dan de richtlijn voorschrijft in beginsel niet van toepassing worden verklaard op plannen. Dit betreft vooral de procedurebepalingen van hoofdstuk 7.

Het wetsvoorstel brengt mee dat er in de toekomst drie aanleidingen zijn voor het moeten opstellen van een MER voor plannen:

1. Het ondernemen van activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen (gesloten systeem; zie het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 7.2).
2. Het maken van plannen die een beoordeling op grond van de artikelen 6 of 7 van de Habitat-richtlijn moeten ondergaan (open systeem; zie het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 7.2a).
3. Indonesië Het ondernemen van activiteiten die in de provinciale milieuverordening zijn aangewezen (gesloten systeem; zie de in artikel I, onderdeel K, voorgestelde wijziging van artikel 7.6). Wat besluiten betreft, blijft de thans bestaande systematiek, derhalve het gesloten systeem, ongewijzigd. Dit betekent dat 1 en 3 ook de aanleiding zijn voor m.e.r. voor besluiten, maar 2 niet.

Voor wat de relatie tussen m.e.r. en passende beoordeling betreft, wordt erin het wetsvoorstel vanuit gegaan dat «belangrijke gevolgen voor het milieu», voor de toepassing van het wetsvoorstel, hetzelfde zijn als «significante gevolgen» voor een Habitatgebied.

1.6 De inhoud van het MER voor plannen

De milieubeoordeling op grond van de richtlijn en die op grond van de Richtlijn m.e.r. komen inhoudelijk sterk overeen. Daarom zal met één type milieurapport worden gewerkt, voor zowel plannen als besluiten. De richtlijn kent in artikel 5, eerste lid, in combinatie met bijlage I de volgende inhoudelijke vereisten voor het MER voor plannen:

- 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 relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- 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 (van de Raad van de EG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEGL 103) en 92/43/EEG (van de Raad van de EG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG L 206) zijn aangewezen;
- 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;
- 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; hierbij vallen onder milieueffecten secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn;
- 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 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 beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen overeenkomstig artikel 10 van de richtlijn;
 - een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.

Deze vereisten komen, zoals hierboven gesteld, grotendeels overeen met het bestaande artikel 7.10 van de wet, zodat hiervan gebruik kan worden gemaakt bij de implementatie van de richtlijn. Er is desalniettemin een enkel verschil. De richtlijn vraagt het verband tussen het betreffende plan met andere relevante plannen. Hiervoor is in de in artikel I, onderdeel U, voorgestelde wijziging van artikel 7.10, eerste lid, onder c, onder 2°, een bepaling opgenomen. Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat overeenkomstig de richtlijn en de Richtlijn m.e.r. onder milieu ook onder andere valt het cultureel erfgoed, met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed. De procedure voor de totstandkoming van een MER ten behoeve van een plan en een MER ten behoeve van een besluit, verschilt echter wel duidelijk.

Het MER voor plannen krachtens dit wetsvoorstel is bij voorkeur een afzonderlijk hoofdstuk van het plan en niet een afzonderlijk rapport. Hiermee wordt bereikt dat de milieu-overwegingen een duidelijke plaats krijgen in het plan en wordt invulling gegeven aan een verdere integratie van milieubelangen bij de planvoorbereiding. Het is tevens evident dat, naar mate het abstractieniveau van de beslissingen in het plan toeneemt, het MER globaler en minder gedetailleerd is dan gebruikelijk is bij een MER voor besluiten.

1.7 Samenloop en hiërarchie bij plannen

Denkbaar is dat op verschillende bestuursniveaus beslissingen worden genomen die in beginsel onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Zo kan het in theorie zo zijn dat een m.e.r.-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 besluit waaraan het MER moet worden gekoppeld een vergunning is. Daarbij zal dan doorgaans de milieubeoordeling steeds concreter worden waarbij gebruik wordt gemaakt van de eerdere informatie die dan telkens wordt aangevuld. Omdat een milieurapport de informatie dient te bevatten die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op het detailleringsniveau van het plan, mag een milieurapport gedeeltelijk verwijzen naar een eerder rapport dan wel naar een nog op te stellen rapport waar de milieueffectbeoordeling meer op zijn plaats is. Dit is in overeenstemming met artikel 4, derde lid, en artikel 5 van de richtlijn. Of er beroep tegen een plan openstaat, hangt af van de wettelijke regeling waarop het plan berust. Aangezien de richtlijn zich niet uitspreekt over beroep, is er in het wetsontwerp niet in voorzien.

1.8 Gelijktijdige voorbereiding m.e.r. voor besluiten en m.e.r. voor plannen.

Denkbaar is dat voor een activiteit, bijvoorbeeld een stortplaats, een besluit wordt voorbereid en dat tegelijkertijd een streekplan of bestemmingsplan wordt voorbereid, inhoudende de aanwijzing als stortplaatslocatie. Voorzover het plan uitsluitend wordt voorbereid met het oog op de inpassing van die activiteit in het plan, biedt artikel 14.4b een oplossing, bestaande uit één voorbereidingsprocedure – die van het m.e.r. voor besluiten – en één milieu-effectrapport. Het is echter mogelijk dat het plan ook nog voor andere activiteiten het kader vormt, zoals een golfbaan. In zo'n geval kan voor het gehele plan de procedure voor de opstelling van het zwaarste voorbereidingsregime worden gekozen, te weten die van m.e.r. voor besluiten. Dit leidt dan uiteraard tot een langere voorbereiding van die onderdelen van het plan die, om bij het voorbeeld te blijven, betrekking hebben op de golfbaan. In zo'n situatie kan het bevoegd gezag overwegen om een deelplan te maken voor de stortplaats, waarbij dan artikel 14.4b van toepassing is en de overige activiteiten in een ander plan op te nemen.

1.9 Situatie dat m.e.r. voor besluiten voorafgaat aan m.e.r. voor plannen

Er zijn situaties denkbaar waarin een bevoegd gezag een besluit wenst te nemen terzake een m.e.r.-plichtige activiteit terwijl deze activiteit nog niet is opgenomen in een daaraan voorafgaand plan. Te denken is aan een vrijstelling op grond van artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening, of een projectbesluit, zoals dat voorzien is in wetsvoorstel nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Kamerstukken II 2002/03, 28 916. In zo'n situatie zal een MER voor dat besluit worden gemaakt. Indien in een latere fase het bestemmingsplan wordt gewijzigd waarbij dat besluit in dat plan wordt ingepast, behoeven de voor dat (project)besluit opgestelde stukken zoals de MER in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan niet opnieuw te worden opgesteld, voorzover sprake is van een één-op-één inpassing. Het plan vormt dan immers niet het kader voor de vergunning, omdat die reeds is verleend.

1.10 Monitoring

De richtlijn gaat er vanuit dat het plan zodra het in werking is getreden feitelijke gevolgen zal hebben, terwijl dat voor veel plannen niet zo zal zijn: de meeste plannen zullen worden gevolgd door andere plannen of besluiten; feitelijke gevolgen ontstaan in de regel pas bij de feitelijke werkzaamheden, die mogen worden verricht nadat alle benodigde vergunningen daarvoor zijn verleend. Om die reden wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om, waar mogelijk, aan te sluiten bij de het huidige artikel 7.39 van de wet, hetgeen inhoudt dat, indien de activiteit niet mag worden uitgevoerd zonder een (uitvoerings)-besluit, de monitoring doorschuift naar monitoring van het besluit dat van een MER is voorzien.

1.11 Verhouding met Besluit m.e.r. 1994

Uit in voorgaande is genoegzaam aangegeven dat ook in de toekomst – indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt – gewerkt zal worden met een «Besluit milieu-effectrapportage». Het bestaande Besluit m.e.r. zal echter wel moeten worden aangepast. Deze aanpassing zal vooral betrekking hebben op plannen die thans reeds zijn aangewezen voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht; zie uitgebreider hiervoor paragraaf 1.5. In het bijzonder zal het hierbij gaan om plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ten slotte wordt in herinnering

geroepen dat het nieuwe Besluit m.e.r. niet meer een limitatieve opsomming van alle m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten zal bevatten, maar dat er een gedeeltelijk gesloten en open systeem zal worden geïntroduceerd.

1.12 Milieueffectbeoordeling als onderdeel duurzaamheidstoets

Het onderhavige wetsvoorstel waarbij een MER moet worden gemaakt voor plannen waarvan de uitvoering belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, is een belangrijke stap op weg naar een integrale afweging tussen ecologische, economische en sociale aspecten, zoals de regering die voorstaat en zoals die in hoofdlijnen is neergelegd in het Nationaal milieuprogramma 4 (NMP 4), Kamerstukken II 2000/2001, 27 801, nr.1. In dit kader is het van belang dat de informatie zo vergelijkbaar is, dat ecologische, economische en sociale aspecten met elkaar kunnen worden vergeleken. De implementatie van de richtlijn leent zich er niet toe om dit ook voor de economische en sociale aspecten vast te leggen; bovendien voert het te ver om dit ook in de Wet milieubeheer te regelen. In de uitvoeringspraktijk zou echter dezelfde procedure gevolgd kunnen worden om ook de economische en sociale aspecten in beeld te brengen. Hierbij ligt het in de rede om alle toetsten zoveel mogelijk te integreren.

1.13 Gevolgen overschrijding implementatietermijn

De implementatietermijn van de richtlijn is op 21 juli 2004 verstreken. In een notitie getiteld «Strategische milieubeoordeling; Aandachtspunten inzake de toepassing van de Europese Richtlijn 2001/42/EG voor Strategische milieubeoordeling» is ingegaan op de gevolgen van de richtlijn zolang de implementatieregelgeving nog niet in werking is getreden. Deze notitie is in overleg met de betrokken instanties tot stand gekomen en is in juli 2004 naar het bevoegd gezag gestuurd en op de VROM site (www.vrom.nl) onder het trefwoord MER) geplaatst. In de notitie wordt ingegaan op de vraag wat de directe gevolgen zijn van het niet-tijdig implementeren van de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving. Verder wordt in de notitie ingegaan op de belangrijkste bepalingen van de richtlijn, te weten de reikwijdte, de overgangsregeling en de belangrijkste elementen van de procedure volgens de richtlijn. Met de in de praktijk betrokkenen bij de toepassing van de richtlijn zal daarnaast verder worden gewerkt aan kennisverspreiding over de richtlijn en het delen van praktijkervaringen met betrekking tot de toepassing daarvan.

1.14 Overgangsrecht vanwege overschrijding implementatietermijn

De overschrijding van de implementatietermijn brengt ook met zich mee dat met betrekking tot een tweetal vereisten in het wetsvoorstel, dat aanvullend is ten opzichte van de richtlijn, ervoor gekozen is een afzonderlijk overgangsregime op te nemen. Dit betreft de reeds in paragraaf 1.4 aangegeven uitzonderingen op de strikte implementatie van de richtlijn. De keuze voor dit separate overgangsregime is een gevolg van het feit dat, wanneer het bestuursorgaan reeds begonnen is met de voorbereiding van een MER, terwijl dat plan wordt vastgesteld na het moment waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, het voor dit bestuursorgaan niet in alle gevallen mogelijk zal zijn om alsnog toepassing te geven aan deze vereisten. Dit betreft het vereiste in artikel 7.11c (kennisgeving van het voornemen tot een plan) en 7.26b (raadpleging van de commissie). Het overgangsrecht bestaat eruit dat, wanneer het bestuursorgaan op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds verder is gevorderd in de voorbereiding van het MER dan de momenten waarop beide vereisten aan de orde zijn (maar het plan waarop het MER betrekking heeft nog niet

is vastgesteld), het niet noodzakelijk is aan de genoemde aanvullende vereisten uitvoering te geven. Wanneer de voorbereiding van een plan, waarvoor een MER dient te worden opgesteld, nog niet is begonnen alvorens onderhavig wetsvoorstel kracht van wet krijgt of aan beide vereisten nog geen uitvoering is gegeven, dient uiteraard toepassing te worden gegeven aan beide vereisten. Is in die situatie aan een van de vereisten wel en aan de andere nog geen uitvoering is gegeven, dan dient aan dat laatste vereiste alsnog te worden voldaan. In onderstaand schema is dit overgangsrecht en ook het overgangsrecht uit de richtlijn zelf inzichtelijk gemaakt. In de hierboven genoemde notitie zal dit, ten behoeve van de toepassing in de praktijk, verder worden uitgewerkt en besproken met de betrokken partijen.

	Ten aanzien van de toepassing van de richtlijn, vóór inwerking-treding van de wet	Ten aanzien van de toepassing van de wet	
		Indien bij inwerkingtreding van de wet bij de voorbereiding van het MER reeds uitvoering is gegeven aan het bepaalde in artikel 7.11b, maar nog niet aan het bepaalde in artikel 7.26a.	Indien bij inwerkingtreding van de wet bij de voorbereiding van het MER reeds uitvoering is gegeven aan het bepaalde in artikel 7.11b, onderscheidenlijk artikel 7.26a.
Eerste formele handeling t.b.v. het plan is afgerond op of ná 21 juli 2004	Toepassing van de richtlijn noodzakelijk.	Artikel 7.11c is niet van toepassing; artikel 7.26b wel (artikel VIII, vijfde lid).	Artikel 7.11c noch artikel 7.26b is van toepassing (artikel VIII, vijfde lid).
Eerste formele handeling t.b.v. het plan is afgerond vóór 21 juli 2004; vaststelling plan vóór 21 juli 2006	Toepassing van de richtlijn niet noodzakelijk (artikel VIII, eerste lid).	n.v.t.	n.v.t.
Eerste formele handeling t.b.v. het plan is afgerond vóór 21 juli 2004; vaststelling plan op of ná 21 juli 2006	Toepassing van de richtlijn noodzakelijk, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden geveerd (artikel VIII, tweede lid).	Artikel 7.11c is niet van toepassing; artikel 7.26b wel (artikel VIII, vierde lid).	Artikel 7.11c noch artikel 7.26b is van toepassing (artikel VIII, vierde lid).

2. Relatie met andere wetsvoorstellen

2.1 Relatie met het wetsvoorstel *nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Kamerstukken II 2002/03, 28 916*

Dit wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de gemeenteraad, provinciale staten en de minister van VROM, om een structuurvisie vast te stellen. Verder wordt voorzien in een verplicht door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan, terwijl provinciale staten en de Minister van VROM de bevoegdheid krijgen om een bestemmingsplan vast te stellen in geval van bovengemeentelijke, respectievelijk bovenregionale belangen. Indien de in het wetsvoorstel opgenomen regeling tot wet wordt verheven, ligt het in de bedoeling om de bestemmingsplannen – zowel die van de gemeente als die van provincie en Rijk – in beginsel onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsontwerp (m.e.r. voor plannen) te brengen, voorzover zij niet onder de m.e.r. voor besluiten vallen. De structuurvisies zullen onder de m.e.r. voor plannen vallen voorzover zij kaderstellend zijn voor m.e.r.-plichtige besluiten; in hoeverre daar sprake van zal zijn, is op dit moment nog moeilijk te zeggen. Voorzover het nodig is de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regeling aan te passen aan die in het wetsvoorstel inzake een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, zal dat geschieden in de invoeringswet die bij die wet zal worden gemaakt.

2.2 Relatie met de *Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb*

Bij wet van 24 januari 2002, Stb. 54, zijn de afdelingen 3.4 en 3.5 van de

Awb samengevoegd tot één afdeling 3.4, getiteld uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze wet is op het moment van het schrijven van deze toelichting echter nog niet in werking getreden, aangezien daarvoor eerst een aanpassing van de bijzondere wetgeving aan deze wet nodig is. Een Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 2) (Aanpassingswet u.o.v. Awb) is inmiddels bij de Staten-Generaal in behandeling. Artikel VII voorziet in een aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel aan de Aanpassingswet u.o.v. Awb.

2.3 Relatie met het wetsvoorstel Wet uitvoering Verdrag van Aarhus

In behandeling bij de Staten-Generaal is een wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur, de Awb en enige andere wetten ter uitvoering van het op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) totstandgekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1–3).

De zogenaamde tweede pijler, inspraak bij besluitvorming, heeft nauwe raakvlakken met het onderhavige wetsontwerp. Op grond van het wetsvoorstel uitvoering Verdrag van Aarhus, wordt ten aanzien van diverse plannen, bijvoorbeeld de Nota waterhuishouding, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Dit sluit dus goed aan bij het onderhavige wetsvoorstel, dat dezelfde lijn volgt.

3. Het toekomstige stelsel van milieubeoordeling

Zoals eerder opgemerkt, verplicht de richtlijn om plannen in een vroeg stadium te beoordelen op hun milieugevolgen. Voor Nederland is dit van belang, omdat vaak in plannen op een wat hoger abstractieniveau reeds beslissingen worden genomen die ver strekkende gevolgen kunnen hebben voor latere besluiten en voor de milieugevolgen daarvan. Het gaat hierbij niet alleen om plannen die juridisch bindende besluiten bevatten voor latere (vervolg)besluiten. Ook plannen die niet strikt en volledig bindende uitspraken doen voor vervolgbesluiten kunnen, zoals reeds opgemerkt, de «toon» zetten voor latere besluiten over activiteiten. Met die toonzetting in plannen kan, in het algemeen, vaak de grootste «winst» voor het milieu worden behaald, wanneer wezenlijke keuzes nog onderdeel zijn van de afweging.

De implementatie van de richtlijn noodzaakt mede tot een herbezinning op het gehele instrumentarium voor de beoordeling van mogelijke milieugevolgen. Voor de beoordeling van de mogelijke milieugevolgen van private en overheidsbeslissingen bestaat nu reeds het instrument van de m.e.r. Als gevolg van de implementatie van de richtlijn dienen de beoordelingen in beginsel complementair en cumulatief te zijn; er dient op zowel het niveau van uitvoeringsprojecten als op het niveau van plannen een beoordeling van milieugevolgen te worden uitgevoerd. De noodzaak tot een algehele herbezinning op het milieubeoordelingsinstrumentarium wordt tevens veroorzaakt doordat in een aantal gevallen een plan dat onder de m.e.r.-(beoordelings)plicht valt tevens in beginsel onder de werkingssfeer van de richtlijn valt. Dit betreft met name plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het is daarom van belang om het instrumentarium op elkaar af te stemmen, zodanig dat een consistente, eenvoudige, goed uitvoerbare en op de huidige bestuurspraktijk afgestemde regelgeving voor m.e.r. voor plannen enerzijds en voor besluiten anderzijds ontstaat. In het kader van de herijking VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7) is dit reeds aangekondigd. Het kabinet streeft er naar te komen tot een

stelsel van milieubeoordelingen dat voorziet in in elkaar overlappende beoordelingen, waarbij de administratieve lasten en bestuurslasten worden beperkt, afwenteling zoveel mogelijk kan worden voorkomen en waarbij de verplichtingen op een passende manier kunnen worden ingevuld, al naar gelang het schaalniveau van de besluitvorming.

Concreet betekent dit dat het streven er op is gericht om te komen tot één instrument voor milieubeoordeling, waarbij twee met elkaar samenhangende beoordelingsmomenten op verschillende niveaus kunnen worden gerealiseerd; één maal op het kaderscheppende planniveau en één maal op het uitvoeringsniveau. Er dient daarbij zoveel mogelijk te worden vermeden dat dezelfde activiteiten onnodig meerdere malen moeten worden beoordeeld op milieueffecten.

Gelet op het belang van de milieubeoordeling op het niveau van plannen dient het zwaartepunt van de beoordelingen daarbij te liggen op het niveau van plannen. Het kabinet is van mening dat de beoordeling volgens het huidige wetsvoorstel hieraan in beginsel voldoet. In een aantal gevallen zal het onvermijdelijk zijn dat voor eenzelfde activiteit meerdere beoordelingen zullen moeten worden uitgevoerd. Omdat het zwaartepunt van beoordelingen op planniveau ligt, kunnen bij latere beoordelingen, inhoudelijke of procedurele stappen worden overgeslagen, uiteraard voorzover de Richtlijn m.e.r. dat toestaat. Hierdoor kan vermindering van de regeldruk worden bereikt.

Het nieuwe stelsel van milieubeoordeling zal gefaseerd moeten worden ingevoerd. Het onderhavig wetsvoorstel betreft de eerste fase in deze algehele herziening. Fase 2 omvat het verder stroomlijnen van de dan nog bestaande verschillen in de procedures tot één basisprocedure met enkele specifieke aanvullingen. In de praktijk zal dit onder meer een stroomlijning van de m.e.r.-regelgeving betekenen voor het uitvoeringsniveau. De onlangs uitgevoerde evaluatie van de m.e.r. geeft hier goede aanknopingspunten voor, zoals het verminderen van het aantal m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten en het verminderen van de procedurele vereisten, waar mogelijk tot het niveau van de verplichtingen op grond van de Richtlijn m.e.r.

4. Bestuurlijke lasten

De Europese Commissie heeft een studie laten uitvoeren naar de kosten die zijn verbonden aan de uitvoering van een milieubeoordeling van een plan. De studie betrof zowel de directe uitgaven in samenhang met een milieubeoordeling (bijvoorbeeld de aan consultants betaalde vergoedingen) als de kosten die resulteren uit het gebruik van personele middelen. Over het geheel van de onderzochte gevallen bleken de kosten nogal variabel. De commissie stelt dat de kosten beperkt zijn in relatie tot de voordelen van een dergelijke beoordeling voor het milieu.

Er is vooralsnog geen onderzoek gedaan naar de te verwachten lasten. Hoewel moeilijk in te schatten, zullen er naar verwachting in totaal circa 105 kaderstellende plannen en plannen met gevolgen voor Habitatgebieden per jaar worden opgesteld waarvoor een MER noodzakelijk is. De kosten bestaan uit:

- Opstellen MER: het beschrijven en beoordelen van de gevolgen voor het milieu en van redelijke alternatieven.
- Beoordelen of het plan het kader biedt voor m.e.r.-plichtige activiteiten, inclusief activiteiten waarvoor een beoordeling nodig is op grond van de Habitatrichtlijn.
- Overleg/inspraak.
- Openbaarmaking/informatie over het vastgestelde plan.
- Monitoring.

Veel van deze kosten worden thans ook al gemaakt. De totale jaarlijkse extra kosten worden geschat op totaal € 570 000.

Dit kan als volgt worden onderverdeeld:

Rijk € 32 800;

provincies € 164 400;

gemeenten € 372 800.

Wat betreft de bekostigingswijze zullen de lasten voor gemeenten en provincies via de fondsen worden gecompenseerd, met ingang van het begrotingsjaar 2006. In het kader van het regulier onderhoud zullen onder andere de uitgaven van provincies en gemeenten op dit terrein (cluster fysiek milieu) gevolgd worden. Indien de toepassing van dit wetsvoorstel in de praktijk tot een substantieel ander financieel beeld leidt dan hier geschetst, dan zal in overleg met de betrokken partijen naar een financiële oplossing worden gezocht.

5. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel brengt geen administratieve lasten mee voor het bedrijfsleven.

6. Soorten wijzigingen van hoofdstuk 7

In grote lijnen bevat het wetsvoorstel twee soorten wijzigingen van hoofdstuk 7.

1. In de eerste plaats worden nieuwe bepalingen voorgesteld die nodig zijn om de richtlijn te implementeren. Deze bepalingen vallen ook weer uiteen in twee soorten bepalingen.
 - a. Allereerst worden (in de voorgestelde artikelen 7.2 (in artikel I, onderdeel E) en 7.2a (in artikel I, onderdeel F)), en de wijziging van artikel 7.6, tweede lid (in artikel I, onderdeel K)) de plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt. Aangetekend wordt dat krachtens het huidige hoofdstuk 7 in bepaalde gevallen ook reeds plannen zijn aangewezen als het besluit waaraan het MER moet worden gekoppeld, echter dit is, zoals in het algemeen deel reeds uiteen is gezet (zie paragraaf 1.5), niet toereikend ter implementatie van de onderhavige richtlijn.
 - b. Voorts worden in verband met de andere, overwegend procedurele verplichtingen die de richtlijn met zich brengt twee nieuwe, op plannen toegesneden paragrafen voorgesteld (de paragrafen 7.4a en 7.6a; zie artikel I, de onderdelen Wen FF). Dit is het gevolg van de keuze voor een strikte implementatie: de bestaande m.e.r.-procedure is in vergelijking tot de verplichtingen van de richtlijn zodanig anders en uitgebreid dat zij niet goed bruikbaar is voor de implementatie. Wetstechnisch zou dit bovendien veel uitzonderingsbepalingen met zich brengen, hetgeen de leesbaarheid van de afzonderlijke bepalingen en het hoofdstuk als geheel niet ten goede zou komen. Voorgesteld wordt daarom voor plannen eigen procedurebepalingen op te nemen en de huidige procedurebepalingen alleen van toepassing te verklaren op besluiten.
2. Het tweede type wijzigingen is meer technisch van aard en bestaat vooral uit het aanpassen van de bestaande artikelen van hoofdstuk 7 aan de nieuwe bepalingen voor plannen, hetgeen er vaak op neerkomt dat er in artikelen of paragrafen een scheiding aangebracht wordt tussen aan de ene kant milieu-effectrapportage voor plannen en aan de andere kant milieu-effectrapportage voor besluiten. Zoals hierboven is opgemerkt, betreft dit vooral de meer procedurele bepalingen van hoofdstuk 7. Dit type aanpassingen betreft telkens het ofwel beperken van de reikwijdte van een artikel(onderdeel) tot een besluit, ofwel het aanvullen van een bestaand artikel(onderdeel) in verband met het van toepassing worden op (bepaalde) plannen. De standaardformuleringen

die worden voorgesteld zijn «indien het milieu-effectrapport betrekking heeft op een besluit» en «indien het milieu-effectrapport betrekking heeft op een plan». Bij dit type aanpassingen wordt hieronder, bij de afzonderlijke artikelen, volstaan met de volgende toelichting: technische aanpassing in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten. Benadrukt wordt nog dat het niet nodig is dit onderscheid in alle bepalingen op te nemen, aangezien sommige bepalingen zowel betrekking moeten hebben op plannen als op besluiten. Nog een laatste opmerking over de scheiding tussen plannen en besluiten: kan op dit moment onder een «m.e.r.-besluit» soms ook een plan worden verstaan, in de toekomst zal telkens zorgvuldig het onderscheid moeten worden gemaakt tussen ofwel plannen ofwel besluiten.

7. Hoofdstuk 7 van toepassing in de EEZ

Door middel van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone is met ingang van 28 april 2000 formeel de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) ingesteld. Deze zone is gelegen in de Noordzee, buiten de territoriale wateren. De grenzen van de EEZ vallen samen met de grens van de territoriale zee en de grenzen van het aan Nederland toekomend gedeelte van het continentaal plat. De bevoegdheden die Nederland in de EEZ toekomen zijn omschreven in artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Deze bevoegdheden zijn ontleend aan het internationale recht, in het bijzonder het VN-zeerechtrecht¹. Als kuststaat is Nederland onder meer bevoegd om maatregelen te nemen ter bescherming van het milieu.

In het Besluit m.e.r. zijn enkele activiteiten aangewezen die worden gereguleerd door wet- en regelgeving die (mede) in de EEZ van toepassing is. Tot dusver was voor de aanwijzing van (besluiten aangaande) dergelijke activiteiten doorslaggevend of de desbetreffende activiteit was onderworpen aan de jurisdictie van een Nederlands bestuursorgaan². Inmiddels is echter gebleken dat voor de toepassing van het Besluit m.e.r. in de EEZ een basis in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is vereist. Het voorgestelde artikel 7.1a Wm voorziet daarin.

Of er in een concreet geval een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt, volgt uit de toepassing van artikel 7.2a, of, krachtens artikel 7.2 Wm, uit het Besluit m.e.r. In laatstgenoemd besluit worden de activiteiten en gevallen omschreven, alsmede de plannen of besluiten aangewezen terzake waarvan een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt. De onderhavige wijziging draagt ervoor zorg dat daarbij activiteiten, plannen of besluiten kunnen worden aangewezen die betrekking hebben op de EEZ. Of een plan of besluit betrekking heeft op de EEZ volgt uit de aard van dat plan of besluit.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Met deze wijziging wordt het takenpakket van de commissie m.e.r. uitgebreid met advisering over bepaalde soorten plannen. Zoals in paragraaf 1.4 reeds is opgemerkt, is dit een extra verplichting ten opzichte van de richtlijn.

Artikel I, onderdeel B

Voorgesteld wordt aan artikel 7.1 omwille van de leesbaarheid van het hoofdstuk een aantal definitiebepalingen toe te voegen, namelijk die van «activiteit», «plan» en «besluit». De verplichtingen van hoofdstuk 7 gelden

¹ Het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee, met bijlagen (Trb. 1983, 83).

² Zie onder meer pagina 31 van de nota van toelichting bij het Besluit van 7 mei 1999, houdende wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 alsmede uitvoering van artikel 2, derde lid, van de Tracéwet (Stb. 224).

namelijk niet voor alle denkbare activiteiten, opgenomen in alle denkbare plannen of besluiten, maar alleen voor die activiteiten, plannen of besluiten die milieurelevant zijn in de zin van hoofdstuk 7. Deze criteria zijn opgenomen in paragraaf 7.2, gedeeltelijk in samenhang met paragraaf 7.3, en de voorgestelde artikelen 7.2, 7.2a en 7.6. Systematisch is dit als volgt opgebouwd: in paragraaf 7.2 worden de activiteiten, plannen en besluiten die onder het bereik van hoofdstuk 7 moeten vallen aangegeven; voor sommige activiteiten gelden daarbij op grond van paragraaf 7.3 nadere criteria. Met die aanwijzing worden de begrippen activiteit, plan en besluit als het ware geormerkt. In de rest van het hoofdstuk, dat is vanaf paragraaf 7.4, worden die begrippen dan altijd in die betekenis gebruikt, tenzij expliciet is aangegeven dat het alleen om één bepaald type activiteit, plan of besluit gaat. Deze beperkte betekenis is af te leiden uit de woorden «een krachtens artikel X aangewezen activiteit» of «een krachtens artikel X aangewezen plan» en voorts uit artikel 7.1, derde lid. Dit lid maakt een uitzondering op het gebruik van de definitie van activiteit, voor die bepalingen die uitsluitend over besluiten gaan. In die bepalingen kan het begrip besluit nooit betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 7.2a. Deze bepalingen zijn te herkennen aan de formulering «indien het milieu-effectrapport betrekking heeft op een besluit».

Vooruitlopend op de toelichting op de genoemde artikelen, wordt hier reeds gewezen op een specifiek aspect van de begrippen activiteit en plan. Deze begrippen worden namelijk beïnvloed door het al meerdere keren genoemde gedeeltelijk gesloten en open systeem van hoofdstuk 7. Het begrip activiteit en plan in artikel 7.2, eerste en tweede lid, ziet op concreet omschreven, dus met zoveel woorden genoemde soorten van activiteiten en plannen in de algemene maatregel van bestuur, het nieuwe Besluit milieu-effectrapportage. In artikel 7.2a, eerste lid, hebben de begrippen activiteit en plan een ruimere betekenis dan in artikel 7.2, eerste lid. In artikel 7.2a gaat het namelijk om niet nader omschreven plannen waarin niet nader omschreven activiteiten worden voorgenomen, die ertoe kunnen leiden dat zij effecten kunnen hebben op Habitatgebieden. Dit open systeem vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn: het is niet mogelijk deze activiteiten en plannen te benoemen, aangezien daarmee het risico bestaat dat de richtlijn te beperkt wordt geïmplementeerd. De definitiebepaling in artikel 7.1 maakt duidelijk dat vanaf paragraaf 7.4 de begrippen plan en activiteit ook in deze betekenis worden gebruikt. Deze aanpak heeft tegelijkertijd het voordeel dat een groot aantal verwijzingen – namelijk naar de artikelen waarin die activiteiten, plannen en besluiten zijn aangewezen, hetgeen in het huidige hoofdstuk 7 wel het geval is – achterwege kan worden gelaten. Hiermee wordt de leesbaarheid van het hoofdstuk aanzienlijk vergroot.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het begrip «besluit» in hoofdstuk 7 een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Vanaf paragraaf 7.4 wordt dit besluitbegrip ingeperkt tot (Awb-)besluiten waarvan krachtens hoofdstuk 7 is bepaald dat bij de voorbereiding daarvan een MER moet worden gemaakt.

In verband met enkele bijzondere bepalingen hieromtrent, is het nodig een definitie op te nemen van de EHS (vijfde lid nieuw). De gebieden, bedoeld in artikel 7.2a, zijn gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen. Habitatgebieden maken deel uit van de ecologische hoofdstructuur. Voor de toepassing van hoofdstuk 7 geldt voor Habitatgebieden deels een enigszins ander regime en moeten zij derhalve worden uitgezonderd van de ecologische hoofdstructuur.

Artikel I, onderdeel C

Zoals reeds onder punt 7 van het algemene deel is aangegeven is een bepaling opgenomen (artikel 7.1a Wm) waarin hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer expliciet van toepassing wordt verklaard op de EEZ. Hieraan is als volgt vorm gegeven: In onderdeel a wordt hoofdstuk 7 van toepassing verklaard op activiteiten die krachtens artikel 7.2 zijn aangewezen en plaatsvinden in de EEZ. In onderdeel b wordt dit vervolgens ook bepaald voor plannen of besluiten die ter zake van de in onderdeel a bedoelde activiteiten worden aangewezen.

In onderdeel c wordt hoofdstuk 7 van toepassing verklaard op plannen als bedoeld in artikel 7.2a, voor zover een daarin voorgenomen activiteit zal plaatsvinden in de EEZ. Tot slot wordt in onderdeel d bepaald dat ook artikel 7.4 betrekking kan hebben op activiteiten in de EEZ. Bij de toepassing van de verschillende onderdelen dient uiteraard ook artikel 7.3 (nieuw) in acht te worden genomen.

Artikel I, onderdeel E

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 1.5, zijn er drie aanleidingen voor het (mogelijk) moeten opstellen van een MER voor een plan. De voorgestelde wijziging van artikel 7.2 bevat de eerste, namelijk de *activiteiten*, die niet mogen worden ondernomen zonder dat de milieu-effecten van die activiteiten zijn beoordeeld.

Het voorgestelde artikel 7.2 bestaat deels uit elementen van het bestaande hoofdstuk 7 en deels uit nieuwe. Op grond van het eerste lid van het artikel moeten de *activiteiten* worden aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu of die dat kunnen hebben wegens de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen. Dit zijn dezelfde activiteiten als die thans reeds zijn aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, eerste volzin (de activiteiten die zonder meer m.e.r.-plichtig zijn, aangewezen in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994), en 7.4, eerste lid (de zogenaamde m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, aangewezen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994, van de wet, en die op hun beurt weer corresponderen met respectievelijk bijlage I en II van de Richtlijn m.e.r. Er wordt op gewezen dat dit onderscheid tussen m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten alleen relevant is voor besluiten, niet voor plannen (zie ook noot 1, opgenomen in paragraaf 1.2). Op het niveau van een besluit staat voor de activiteiten onder b niet vast dat een m.e.r. moet worden gemaakt: dat moet namelijk alleen indien er bijzondere omstandigheden zijn, hetgeen dient te worden beoordeeld volgens de procedure van de artikelen 7.8a tot en met 7.8e van de wet. De onderhavige richtlijn kent dit onderscheid echter niet: ze is van toepassing op alle plannen die het kader vormen voor toekomstige besluiten over activiteiten die zijn genoemd in de bijlagen bij de Richtlijn m.e.r., onafhankelijk van het antwoord op de vraag of dat latere besluit van een m.e.r. moet worden voorzien. Met betrekking tot deze activiteiten kan het derhalve voorkomen dat alleen het plan wordt voorzien van een m.e.r. en het latere uitvoeringsbesluit niet. Geredeneerd vanuit de Richtlijn m.e.r. kan gesteld worden dat de onderhavige richtlijn «strenger» is; op het niveau van plannen is er altijd een m.e.r.-plicht voor deze activiteiten, op het niveau van besluiten niet. Een en ander betekent derhalve dat daar waar in deze toelichting in het kader van plannen wordt gesproken over een «m.e.r.-plichtige activiteit» dit altijd betrekking heeft op alle activiteiten die krachtens het voorgestelde artikel 7.2, eerste lid, zijn aangewezen.

Op grond van het tweede lid moeten de *plannen* worden aangewezen waarvoor een MER moet worden gemaakt. Met dit lid wordt uitvoering

gegeven aan de kernverplichting van de richtlijn, te weten dat (bepaalde) plannen voortaan moeten worden voorzien van een milieu-effectbeoordeling.

Op grond van het derde lid moeten de *besluiten* worden aangewezen waarvoor zonder meer een MER moet worden gemaakt. Op grond van het vierde lid moeten de *besluiten* worden aangewezen in het kader waarvan eerst *beoordeeld* moet worden of de aangewezen activiteit vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, en zo ja, waarvoor dan vervolgens een MER moet worden gemaakt. De in het derde en vierde lid bedoelde besluiten zullen dezelfde zijn als die thans zijn aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, tweede volzin, en 7.4, eerste lid, tweede volzin, van de huidige wet.

Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen om alle aanwijzingen in één artikel onder te brengen. Op deze wijze kan goed de relatie worden duidelijk gemaakt tussen de potentieel milieubelastende *activiteiten*, de *plannen* die in die activiteiten voorzien en ten slotte de *besluiten* die over die activiteiten gaan.

Plannen worden op grond van de tweede volzin aangewezen indien zij het *kader* vormen voor een later m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit. Deze formulering is overgenomen uit de richtlijn. Zoals in paragraaf 1.3 reeds kort is aangegeven, wordt met het begrip «kader» een zekere vorm van binding voor een later m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit bedoeld. Die binding kan meer inhouden dan een strikte wettelijke binding (bijvoorbeeld een wettelijk voorschrift waarin is bepaald dat een plan bij latere besluitvorming in acht moet worden genomen of met een plan rekening moet worden gehouden). Welke mate van binding de richtlijn precies beoogt, is niet exact aan te geven. Met het oog op de op te stellen algemene maatregel van bestuur, het te wijzigen Besluit m.e.r., is het begrip «kader» in de derde volzin enigszins ingekleurd. De verplichtingen van de richtlijn zijn in elk geval van toepassing indien in een plan een locatie of een tracé wordt aangewezen voor een – toekomstige – m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit of een locatie of een tracé wordt overwogen voor een dergelijke activiteit. Met dit laatste («overwogen») is beoogd duidelijk te maken dat het dus niet alleen om plannen gaat waarin de exacte plaats van een activiteit reeds wordt bepaald, maar ook om plannen waarin de definitieve keuze nog niet vaststaat, maar juist meerdere locatie-alternatieven worden beschreven en in overweging worden genomen.

Dit heeft in ieder geval gevolgen voor de huidige praktijk van m.e.r. voor WRO-plannen. Bij plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden thans alleen zogenaamde «concrete beleidsbeslissingen» van een MER voorzien, hetgeen, gelet op de ruime formulering van «kader vormen voor» in de richtlijn, te beperkt is. Deze praktijk, die is voortgekomen uit de noodzaak om een besluit te kunnen construeren in de zin van de Richtlijn m.e.r., kan dus niet worden gecontinueerd. Dit betekent dat niet meer alleen concrete beleidsbeslissingen – zo die al worden genomen –, maar vooral ook allerlei andere uitspraken in plannen, die op de een of andere wijze richtinggevend zijn voor daarop volgende plannen of verdere besluitvorming, onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Dit betekent dus bijvoorbeeld dat plannen waarin zoekgebieden voor activiteiten worden aangegeven of meerdere alternatieve locaties voor een activiteit worden beschreven, een kadervormend plan zijn als bedoeld in de richtlijn. Als planologische kernbeslissingen, streekplannen of (regionale) structuurplannen dergelijke elementen bevatten, zullen deze moeten worden aangemerkt als een kaderstellend plan in de zin van de richtlijn. Verdere duidelijkheid over het begrip «het kader» zal in de praktijk moeten ontstaan.

Op deze plaats wordt nog eens benadrukt dat de richtlijn meebrengt dat op het niveau van plannen ten minste eenmaal, maar mogelijk vaker een MER moet worden gemaakt. Bijvoorbeeld voor plannen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan dit inhouden dat zowel op het niveau van een planologische kernbeslissing, als een streekplan, en soms ook een bestemmingsplan een MER moet worden gemaakt. De richtlijn staat toe dat in een volgend MER gebruik wordt gemaakt van informatie uit een eerder gemaakt MER. Erop gewezen wordt dat de richtlijn het toestaat dat bij een MER voor opvolgende plannen of besluiten gebruik wordt gemaakt van een eerder, voor de betreffende activiteit, gemaakt MER.

In het voorgestelde vijfde lid is bepaald dat een plan kan worden aangemerkt als een besluit. Voorwaarde is dat een dergelijk plan dan niet ook mag zijn aangewezen op grond van het tweede lid. Dit betekent dat voor die activiteit dan een ander plan moet worden aangewezen als het plan waaraan het MER moet worden gekoppeld.

Concreet moet hierbij vooral worden gedacht aan bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zullen vaak worden aangewezen op grond van het tweede lid, maar er zijn ook situaties denkbaar waarin het bestemmingsplan moet worden aangewezen op grond van het derde of vierde lid, derhalve als het m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluit. Het gaat dan met name om de situatie dat er voor een activiteit niet een bepaalde vergunning of beschikking kan worden aangewezen. Bijvoorbeeld: voor de betreffende activiteit is geen vergunning op grond van de wet of een andere milieuvergunning vereist en kan ook geen andere vergunning worden aangewezen (bijvoorbeeld een aanlegvergunning), aangezien vooraf niet bekend is of zo'n andere vergunning vereist zal zijn.

De in dit artikel geregelde situatie komt ook reeds voor onder het regime van de huidige wet. Echter, onder dat regime was het niet nodig hier een regeling voor te treffen, aangezien er toen nog geen strikt onderscheid hoefde te worden gemaakt tussen milieu-effectrapportage voor plannen en milieu-effectrapportage voor besluiten.

Het huidige tweede tot en met vierde lid zijn teruggekomen in het zesde, zevende en achtste lid. In die leden zijn voorts technische aanpassingen voorgesteld, in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten. Voor de volledigheid wordt hierbij nog een opmerking gemaakt met betrekking tot het achtste lid van het voorgestelde artikel 7.2. Onder een «categorie van gevallen» kan ook worden verstaan een geval waarin een plan betrekking heeft op een klein gebied of op een kleine wijziging, als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de richtlijn. Bij de algemene maatregel van bestuur kan hier verder invulling aan worden gegeven.

Het huidige vijfde lid is komen te vervallen. Dit lid bevat een evaluatiebepaling die overbodig is door de evaluatiebepaling in artikel 21.2, eerste lid.

Artikel 1, onderdeel F

De tweede aanleiding voor het moeten opstellen van een MER zijn *plannen* waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de artikelen 6 of 7 van de Habitatrichtlijn. Een passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn moet, ingevolge artikel 6, derde lid, worden gemaakt voor «elk plan (...) dat significante gevolgen kan hebben» voor een Habitatgebied. In beginsel strekt deze bepaling zich uit tot elke denkbare activiteit, die deze gevolgen kan hebben. Dit betekent derhalve dat de richtlijn hier, anders dan bij de Richtlijn m.e.r., de koppeling van de beslissing die van een MER moet worden voorzien (in casu dus het plan) aan een concreet aangewezen activiteit loslaat: telkens zal *in het concrete geval* moeten worden beoordeeld of een te ondernemen activiteit bedoelde significante gevolgen kan hebben en, derhalve, of er toepassing moet worden gegeven aan het voorgestelde artikel 7.2a. Hieronder kan

een heel scala van activiteiten vallen: zeer milieubelastende activiteiten, maar ook activiteiten die op zichzelf beschouwd niet als milieubelastend zijn aan te merken, maar die vanwege de locatie waar ze worden gerealiseerd significante gevolgen kunnen hebben voor een Habitatgebied. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van een fietspad: op zichzelf is dit niet milieubelastend, maar indien dat pad in een Habitatgebied wordt aangelegd, zou dat tot gevolg kunnen hebben dat het gebied verdroogt. Zie voor de passende beoordeling verder het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de implementatie van de Habitatrichtlijn (Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nr. 1–3).

Bij de formulering van artikel 7.2a, eerste lid, is zoveel mogelijk aangesloten bij de richtlijn. In de richtlijnformulering ontbreekt echter het woord «activiteit». Om twee redenen wordt voorgesteld dit woord wel op te nemen in artikel 7.2a, eerste lid. De belangrijkste reden is dat door het begrip «activiteit» in te voegen het artikel wetstechnisch weer aansluit op de bestaande systematiek van hoofdstuk 7, waarin immers telkens een (potentieel) milieubelastende activiteit centraal staat. De tweede reden is dat hiermee ook inhoudelijk wordt aangesloten op de werkelijkheid: het is immers altijd een concrete activiteit die de «oorzaak» is van het (kunnen) ontstaan van significante gevolgen voor een Habitatgebied, derhalve van het van toepassing worden van een passende beoordeling en van artikel 7.2a. Met andere woorden: het gaat niet om het plan als zodanig, maar om de daarin voorggenomen activiteit.

Voor een goed begrip wordt hier nog even in herinnering geroepen dat, zoals bij de toelichting op artikel I, onderdeel B, is aangegeven, het begrip activiteit in artikel 7.2a, eerste lid, een ruimere betekenis heeft dan in artikel 7.2, eerste lid. In artikel 7.2, eerste lid, wordt het begrip activiteit maar in één betekenis gebruikt, namelijk uitsluitend in de zin van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit. In artikel 7.2a gaat het om een «activiteit in ruime zin»; derhalve om alle activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor Habitatgebieden. Dit kunnen zowel de bij de maatregel aangewezen activiteiten zijn, die als zodanig voldoen aan de in de maatregel opgenomen omschrijven, maar onder de drempelwaarden blijven, als -en dat is voor de praktijk vooral van belang- geheel andere activiteiten (zie het zojuist gegeven voorbeeld van het fietspad). Zie verder ook de toelichting bij artikel 7.1 (in artikel I, onderdeel B).

In de praktijk zal het voorgestelde artikel 7.2a vooral fungeren als een restbepaling ten opzichte van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 7.2 (in artikel I, onderdeel E) en, voorzover in een provincie bij de provinciale milieuverordening (zie artikel 7.6; artikel I, onderdeel K) activiteiten en plannen zijn aangewezen, ten opzichte van die verordening. Gedacht moet worden aan activiteiten die als zodanig zijn aangewezen, maar die niet voldoen aan de daarbij opgenomen gevalsbeschrijving (dus bijvoorbeeld onder de drempelwaarde of capaciteitsgrens, genoemd in de algemene maatregel van bestuur, blijven).

Zoals al opgemerkt in paragraaf 1.5 volgt de verplichting tot het maken van een m.e.r. bij plannen als bedoeld in artikel 7.2a, rechtstreeks uit de wet. Het tweede lid van artikel 7.2a maakt het mogelijk om de passende beoordeling op te nemen in het MER, zodat kan worden volstaan met het maken van één rapport. Voorwaarde is wel dat de passende beoordeling herkenbaar is opgenomen in dat rapport. Deze voorwaarde is gesteld om ervoor te zorgen dat het bevoegd gezag voor de Habitatrichtlijn de voor hem relevante onderdelen uit het rapport gemakkelijk kan vinden.

Artikel I, onderdeel G

Aangezien in het voorgestelde artikel 7.2, omwille van de overzichtelijk-

heid van het hoofdstuk, alle activiteiten waarop de algemene maatregel van bestuur ziet, zijn geconcentreerd, kan het huidige artikel 7.4 vervallen.

Artikel I, onderdeel H

De richtlijn zondert bepaalde plannen uit van haar werkingssfeer. Voorgesteld wordt deze uitzonderingen zo letterlijk mogelijk over te nemen. De uitzondering geldt zowel voor de krachtens de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen plannen (artikel 7.2; zie artikel I, onderdeel E), als voor de plannen, bedoeld in artikel 7.2a (plannen waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Habitatrichtlijn; zie artikel I, onderdeel F) en de bij de provinciale milieuverordening aan te wijzen plannen (artikel 7.6; zie artikel I, onderdeel K).

Artikel I, onderdeel I

Het voorgestelde artikel 7.4 bevat de regeling die in het huidige artikel 7.3 is opgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om te verduidelijken op welke ministers dit artikel ziet.

Artikel I, onderdeel J

Dit betreft een technische aanpassing in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten.

Artikel I, onderdeel K

Artikel 7.6 bevat de derde en laatste aanleiding voor het mogelijk moeten opstellen van een MER voor een plan, te weten plannen waarin activiteiten zijn voorgenomen, die bij de provinciale milieuverordening zijn aangewezen. Onveranderd blijft dat artikel 7.6 de provincies de bevoegdheid geeft om in aanvulling op de algemene maatregel van bestuur m.e.r.-plichtige activiteiten aan te wijzen. Dit betreft dus activiteiten waarvoor landelijk gezien geen reden was voor een m.e.r.-plicht. Provincies mogen dergelijke activiteiten aanwijzen met het oog op bescherming van binnen hun provincie gelegen gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast. Dit kunnen bijvoorbeeld gebieden zijn, die zijn aangewezen in het provinciale milieubeleidsplan (artikel 4.9, derde lid, onder c, van de wet). Aangezien tot gebieden van bijzondere betekenis ook Habitatgebieden kunnen behoren en er dan overlap zou kunnen ontstaan met artikel 7.2a (zie artikel I, onderdeel F), waarin met betrekking tot die gebieden immers een bijzondere regeling is opgenomen, is in de voorgestelde wijziging van het eerste en tweede lid, bepaald dat de aanwijzing geen betrekking mag hebben op Habitatgebieden. Qua opzet van het artikel wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de opzet van het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 7.2.

Artikel I, onderdelen M tot en met T

Deze onderdelen bevatten alle technische aanpassingen in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten. Blijkens onderdeel Q komt het tweede lid van artikel 7.8c te vervallen. Dit artikellid verklaart een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing. Dat ze van overeenkomstige toepassing zijn is echter zo vanzelfsprekend – nergens uit blijkt dat die artikelen niet van toepassing zouden zijn – dat dit artikellid als overbodig kan vervallen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat uit de aanpassing van onderdeel T volgt dat milieu-effectrapporten die betrekking hebben op plannen altijd moet worden voorbereid door het bevoegd gezag dat het plan opstelt.

Artikel I, onderdeel U

Zoals in het algemeen deel is opgemerkt, wordt voorgesteld om met één type MER te blijven werken, dat zowel gebruikt kan worden voor plannen als voor besluiten. Benadrukt wordt echter dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het MER zal verschillen naar gelang het om een plan of een besluit gaat. Een milieu-effectrapport dat betrekking heeft op een plan zal, althans in de regel, uit de aard der zaak globaler en abstracter zijn dan een milieu-effectrapport dat betrekking heeft op een besluit. Ook zijn niet alle onderdelen van het bestaande artikel (onverkort) van toepassing op plannen.

Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat artikel 7.10 niet alleen de inhoud van een MER regelt, maar ook het onderwerp van een MER. De in dit artikel opgenomen verplichtingen worden namelijk telkens gekoppeld aan «de voorgenomen activiteit». Het begrip activiteit heeft hier ingevolge (het in artikel I, onderdeel B) voorgestelde artikel 7.1, tweede lid, de betekenis van een activiteit die is aangewezen krachtens het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 7.2, eerste lid, of een activiteit als bedoeld in het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 7.2a, eerste lid. Dat zijn derhalve de activiteiten die de reden zijn voor het bestaan van de m.e.r.-plicht. Het zijn derhalve die activiteiten die het onderwerp zijn van het MER. Dit betekent dat, voorzover er in een plan tevens andere, niet krachtens artikel 7.2, eerste lid, aangewezen, of niet op grond van artikel 7.2a, eerste lid, bedoelde activiteiten worden voorgenomen, daaraan in het milieu-effectrapport in beginsel geen aandacht hoeft te worden besteed. Wel moet echter worden bedacht dat bij een beschrijving van de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit breder gekeken zal moeten worden dan alleen naar de voorgenomen activiteit. Zoals de memorie van toelichting bij het wetsontwerp m.e.r. aangeeft (Kamerstukken II 1980–1981, 16 814, nr. 3) aangeeft (blz. 42), kunnen in dit verband de volgende typen van gevolgen worden onderscheiden:

- de directe gevolgen;
- de indirecte gevolgen, dat wil zeggen de gevolgen die, voor zover bekend, door de verwachte directe milieugevolgen op hun beurt worden veroorzaakt;
- de secundaire gevolgen, dat wil zeggen de gevolgen van activiteiten, die de realisering van de voorgenomen activiteit met zich meebrengt;
- de gevolgen van cumulatie van milieugevolgen;
- de synergetische gevolgen, dat wil zeggen de gevolgen die ontstaan door combinatie van twee of meer vormen van verontreiniging en aantasting van het milieu, waarbij de gevolgen van deze combinatie groter zijn dan de som van de gevolgen van de componenten.

Dezelfde redenering geldt uiteraard ook voor andere artikelen waarin wordt gesproken over «de voorgenomen activiteit» (zie bijvoorbeeld de in artikel I, onderdeel FF, voorgestelde artikelen 7.26, 7.26b, 7.26d).

Artikel I, onderdeel V

Technische aanpassing, in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten.

Artikel I, onderdeel W

Artikel 7.11a

De richtlijn bepaalt dat een milieu-effectrapport dat betrekking heeft op een plan gereed moet zijn op het moment dat het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd. Op dat moment moeten de milieu-effecten van de in het plan voorgenomen activiteit dus in kaart zijn gebracht. Insprekers worden

op deze wijze in staat gesteld om te beoordelen of in het plan voldoende rekening wordt gehouden met die milieu-effecten. Het bevoegd gezag dient met deze inspraak vervolgens rekening te houden bij de verdere planvoorbereiding. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de verplichting tot het maken van het milieuraapport beperkt is tot de aangegeven activiteit.

In het tweede lid wordt voorgesteld dat een milieu-effectrapport desgewenst kan worden opgenomen in het plan zelf. Dit voorstel heeft zowel een praktische als een inhoudelijke achtergrond. Praktisch, aangezien er volstaan kan worden met het maken van één document; inhoudelijk, aangezien integratie kan leiden tot mogelijk nog beter internaliseren van de milieu-overwegingen in een plan.

Artikel 7.11b

De richtlijn bevat enkele verplichtingen met betrekking tot de procedure van een plan.

Dit artikel bevat de eerste verplichting: het raadplegen van de bestuursorganen die bij de totstandkoming van het plan betrokken moeten worden over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen milieu-effectrapport.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat indien het om een plan gaat als bedoeld in artikel 7.2a, eerste lid, tot deze informatie ook kan behoren de informatie die in verband met de passende beoordeling in het MER moet worden opgenomen.

De raadpleging is in navolging van de richtlijn vormvrij.

Artikel 7.11c

De in dit artikel voorgestelde voornemenprocedure is toegevoegd aan de verplichtingen van de richtlijn. Het doel van de voornemenprocedure is nog meer transparantie te verkrijgen in de besluitvorming met betrekking tot een plan. Het bestuursorgaan dat het plan opstelt, bepaalt zelf of het stukken over het voornemen ter inzage wil leggen en of er inspraak plaatsvindt over het voornemen. Wat het ter inzage leggen van stukken betreft, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: voorstudies of verkenningen voor de in het plan voorziene activiteit, principebesluiten of -nota's van bestuursorganen en ambtelijke notities. Naast het organiseren van inspraak kan de voornemenprocedure ook worden aangegrepen om aan te geven of de commissie m.e.r. vrijwillig om advies zal worden gevraagd over het milieu-effectrapport en of er toepassing moet worden gegeven aan de aanvullende procedurebepaling van artikel 7.26a.

Wat het tweede lid, onder c, betreft, wordt erop gewezen dat de commissie m.e.r. altijd in de gelegenheid moet worden gesteld advies uit te brengen als het gaat om een krachtens artikel 7.2, eerste lid, aangegeven activiteit in een plan, die plaatsvindt in een gebied dat behoort tot de ecologische hoofdstructuur of als het een plan betreft als bedoeld in het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 7.2a, eerste lid. Zie verder het in artikel I, onderdeel FF, voorgestelde artikel 7.26b.

Artikel I, onderdelen X tot en met EE

Deze onderdelen bevatten alle technische aanpassingen in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten. Onderdeel Z bevat een tekstuele vereenvoudiging.

Artikel 7.26a

De richtlijn bevat, zoals gezegd, enkele verplichtingen met betrekking tot de procedure van totstandkoming van een plan. Dit artikel bevat de tweede verplichting, welke inhoudt dat er inspraak moet zijn voor het publiek. Zoals in algemene zin reeds opgemerkt in paragraaf 1.4, wordt in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de «eigen» totstandkomingsprocedure van een plan. Dit is ook het uitgangspunt voor de onderhavige inspraakverplichting. Derhalve is voor de procedures van totstandkoming van plannen waarop de richtlijn van toepassing is, bezien of zij (nu reeds) voldoen aan de richtlijn. In de eerste plaats is geconcludeerd dat deze beoordeling nooit volledig kan zijn, vanwege het gedeeltelijk open systeem van de richtlijn (zie het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 7.2a; plannen waarvoor mede een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Habitat-richtlijn). Deze procedures kunnen derhalve niet alle in kaart worden gebracht. Verder is, in elk geval voorzover het de plannen betreft, die krachtens het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 7.2, tweede lid, zijn aangewezen, geconcludeerd dat geen enkele procedure al geheel voldoet aan de eisen van de richtlijn en dat er dus aanpassingen nodig zijn van die procedures. Voor plannen die reeds worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zijn die aanpassingen overigens beperkt. Op basis van die inventarisatie, mag ook worden aangenomen dat de procedures van plannen als bedoeld in artikel 7.2a, niet op alle punten voldoen aan de eisen van de richtlijn. Het bovenstaande maakt duidelijk dat de richtlijn gevolgen heeft voor vele planprocedures, waarvan een deel onbekend is, en dat er in alle gevallen rekening mee gehouden moet worden dat die procedures niet of niet geheel voldoen aan de richtlijn. Gezocht is derhalve naar een regeling die een voorziening treft voor al deze situaties. In artikel 7.26a wordt daarom een regeling voorgesteld, die primair uitgaat van de eigen procedure van totstandkoming van een plan, en, voorzover dat niet het geval is, aangeeft welke elementen dan aan die procedure moeten worden toegevoegd. Het is aan het bevoegd gezag overgelaten om dit te beoordelen.

Artikel 7.26b

Zoals reeds aangegeven in het algemeen deel (paragraaf 1.4) leidt het uitgangspunt van strikte implementatie ertoe dat een aantal elementen die in de huidige m.e.r.-procedure voorkomen volgens dit wetsvoorstel niet meer of niet zullen gaan gelden voor plannen (deze elementen blijven wel van toepassing op besluiten). In het algemeen deel is ook aangegeven dat voor twee typen plannen enkele uitzonderingen worden gemaakt. In beide gevallen gaat het hierbij om bijzondere gebieden. Dit betreft de plannen als bedoeld in artikel 7.2a, eerste lid, (plannen met gevolgen voor Habitatgebieden; zie artikel I, onderdeel F) en plannen die betrekking hebben op een in de algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit die plaatsvindt in een gebied dat behoort tot de ecologische hoofdstructuur. Voor deze plannen moet de commissie m.e.r. in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over het MER. Het advies mag alleen betrekking hebben op die onderdelen van het MER die betrekking hebben op die bijzondere gebieden (derhalve: de gevolgen voor het EHS-gebied of de gevolgen voor het Habitatgebied). De termijn waarbinnen de commissie m.e.r. haar advies dient uit te brengen, wordt bepaald door de termijn waarbinnen zienswijzen tegen het ontwerp-plan naar voren kunnen worden gebracht. Indien de procedure van totstandkoming van het plan niet voorziet in een dergelijke fase of termijn, geldt de ingevolge artikel 7.26a bepaalde termijn.

Artikel 7.26c

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 7.27. Een plan mag pas worden vastgesteld nadat de m.e.r.- procedure geheel is afgerond. Voorkomen moet worden dat bij een plan een beroep wordt gedaan op een MER dat ten gevolge van een wijziging in de feitelijke omstandigheden als verouderd moet worden beschouwd. Terzake bevat het tweede lid een voorziening. In dit soort gevallen zal een nieuw MER of een nieuw aanvullend rapport moeten worden gemaakt.

Artikel 7.26d

In dit artikel is de derde verplichting opgenomen die de richtlijn aan plannen oplegt. Gemotiveerd dient te worden aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met de in het milieu-effectrapport beschreven gevolgen voor het milieu, hetgeen is overwogen omtrent de beschreven alternatieven en de ingebrachte zienswijzen.

Artikel 7.26e

De laatste verplichting die de richtlijn oplegt, is dat plannen openbaar bekend moeten worden gemaakt en dat een ieder kennis kan nemen van de inhoud.

Artikel I, onderdelen GG tot en met SS

Deze onderdelen bevatten alle technische aanpassingen in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten. In onderdeel KK, onderdeel 2, wordt het begrip «besluit» vervangen door beslissing. De reden daarvan is dat het vanaf § 7.4 geldende begrip besluit, in de zin van besluit waaraan het MER moet worden gekoppeld, hier geen toepassing kan vinden.

Artikel I, onderdeel TT

De richtlijn bepaalt dat plannen moeten worden geëvalueerd als ze worden uitgevoerd. In het voorgestelde artikel wordt deze verplichting opgelegd. Indien een plan slechts kan worden verwezenlijkt nadat daarvoor een van een MER voorzien besluit is genomen, schuift de evaluatieverplichting door naar dat besluit. *Artikel I, onderdelen UU tot en met XX* Deze onderdelen bevatten alle technische aanpassingen in verband met het aanbrengen van onderscheid tussen plannen en besluiten. Onderdeel XX bevat een tekstuele vereenvoudiging en geen inhoudelijke wijziging.

Artikel I, onderdeel YY

Artikel 14.4b

Dit artikel treft een regeling voor de situatie waarin met betrekking tot een activiteit op hetzelfde moment een besluit en een plan worden voorbereid en dat plan uitsluitend wordt voorbereid met het oog op die activiteit. Het plan is in deze situatie een pro-forma-vaststelling van hetgeen in het besluit is geregeld. Concreet moet hierbij worden gedacht aan de situatie dat een vrijstelling wordt gevraagd van het bestemmingsplan en dat de wijziging van het bestemmingsplan (een «postzegelplan») tegelijkertijd wordt voorbereid. De wijziging of vaststelling van het bestemmingsplan is slechts een formele aangelegenheid, waarbij geen nieuwe inhoudelijke beslissingen worden genomen. In deze situatie kan worden volstaan met één milieu-effectrapport, voorbereid volgens de zwaarste procedure van

hoofdstuk 7, de procedure voor milieu-effectrapporten die betrekking hebben op besluiten. (Dit zijn derhalve de paragrafen 7.4, 7.5, 7.6 en 7.7.).

Artikel 14.4c

Dit artikel stelt eenzelfde regeling voor als is opgenomen in het huidige artikel 14.5 voor besluiten.

Artikelen II en III

Het in artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel opgenomen artikel 7.2a verwijst naar de artikelen 6 en 7 van de Habitatrichtlijn. Op het moment van het schrijven van deze toelichting is een wetsvoorstel ter implementatie van die artikelen van de Habitatrichtlijn in voorbereiding en kon derhalve nog niet worden verwezen naar de Nederlandse implementatieregeling.

Artikelen IV tot en met VI

Deze artikelen bevatten afstemmingsbepalingen met in voorbereiding zijnde andere wetsvoorstellen, voor het geval de in die wetten opgenomen regelingen tot wet worden verheven en in werking treden.

Artikel VII

Dit artikel bevat een afstemmingsbepaling op het wetsvoorstel tot aanpassing van diverse wetten aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet u.o.v. Awb). Het artikel gaat uit van de situatie dat de in dat wetsvoorstel opgenomen regeling eerder tot wet wordt verheven en in werking treedt dan het onderhavige voorstel van wet, indien dat tot wet wordt verheven. Aangezien het niet waarschijnlijk is dat de omgekeerde situatie zich zal voordoen (onderhavig voorstel eerder dan Aanpassingswet u.o.v. Awb), is voornog niet voorzien in een artikel voor die situatie.

Bij onderdeel B, onderdeel 1, wordt erop gewezen dat het nieuwe artikel 3:15 Awb meebrengt dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen wordt verlengd van vier naar zes weken. Onderdeel B, onderdeel 2, laat het voorgestelde tweede lid van artikel 7.26a vervallen. Door het nieuwe artikel 3.16 Awb geldt voortaan als hoofdregel dat adviezen moeten worden uitgebracht binnen de termijn die geldt voor het naar voren brengen van zienswijzen (zes weken). Aangezien genoemd artikellid precies hetzelfde regelt, kan dit vervallen.

Artikel VIII

Voor het overgangsrecht (in het eerste tot en met derde lid) wordt voorgesteld zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de richtlijn. Dit betekent dat plannen waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling voor 21 juli 2004 zijn afgerond, mogen worden afgerond volgens het oude recht, mits het definitieve plan voor 21 juli 2006 wordt vastgesteld. Wordt een plan (onverhoopt) toch later vastgesteld, dan moet in beginsel alsnog een MER worden gemaakt volgens de nieuwe bepalingen van hoofdstuk 7, tenzij gemotiveerd kan worden aangegeven dat dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Aan de datum 21 juli 2004 is en zal in het voorlichtingstraject met betrekking tot de richtlijn bekendheid worden gegeven. Ter illustratie worden hier enkele voorbeelden gegeven:

- Indien een plan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, dan is de kennisgeving van het ontwerpplan de eerste formele voorbereidende handeling. Dit is derhalve eenvoudig te bepalen.
- Bepaalde wettelijke voorschriften wijken in meerdere of mindere mate

af van de Awb. Bijvoorbeeld de WRO. Gaat het om een planologische kernbeslissing dan is de eerste formele voorbereidende handeling de mededeling aan de Staten-Generaal (artikel 2a, eerste lid, WRO). Hetzelfde geldt voor het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, zie artikel 2, tweede lid, Planwet verkeer en vervoer. Voor een tracébesluit is de eerste formele voorbereidende handeling de trajectnota (zie artikel 2a Tracéwet).

- Er zijn ook plannen die worden voorbereid (althans op dit moment nog) zonder toepassing van (afdeling 3.4 van) de Awb, bijvoorbeeld een streekplan. Voor streekplannen geldt als eerste formele voorbereidende handeling de terinzagelegging van het ontwerpplan (artikel 4a, derde lid, WRO).

In het vierde en vijfde lid, is een afzonderlijk overgangsregime opgenomen voor een tweetal aanvullende vereisten in deze wet. Dit betreft het vereiste in artikel 7.11c (kennisgeving van het voornemen tot een plan) en 7.26b (raadpleging van de commissie). De reden hiervoor is de overschrijding van de implementatietermijn. In paragraaf 1.14 is hierop reeds ingegaan.

Het vierde lid ziet op de situatie dat *voor* 21 juli 2004 de eerste formele voorbereidende handeling is afgerond, het plan na 21 juli 2006 wordt vastgesteld en de paragrafen 7.4, 7.4a en 7.6a wel zijn toegepast. In dat geval hoeft aan artikel 7.11c dan wel 7.26b geen uitvoering te worden gegeven indien voor inwerkingtreding van de wet aan het bepaalde in artikel 7.11b dan wel 7.26a al wel toepassing is gegeven.

Het vijfde lid bepaalt hetzelfde als het vierde lid, maar dan in het geval de eerste formele voorbereidende handeling is afgerond *op of na* 21 juli 2004 en *vóór* de inwerkingtreding van deze wet reeds uitvoering is gegeven aan het bepaalde in artikel 7.11b onderscheidenlijk 7.26a van die wet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Artikel richtlijn	Omzetting in Wet milieubeheer (tenzij een andere wet is vermeld)
Art. 1	Behoeft als zodanig geen omzetting
Art. 2, a–c	Behoeven als zodanig geen omzetting.
Art. 2, onder d	Art. 7.26a en art. 1:2 Awb.
Art. 3, eerste en tweede lid	Art. 7.2, 7.2a; art. 7.6, tweede lid.
Art. 3, derde lid	Artikel 7.2, zevende lid
Art. 3, vierde lid	De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in art. 7.2.
Art. 3, vijfde lid	Zie bij art. 3, vierde lid
Art. 3, zesde lid	Zie bij art. 3, vierde lid + inspraak bij totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur (art. 21.6, vierde lid)
Art. 3, zevende lid	Zie bij art. 3, zesde lid + inspraak bij totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur (art. 21.6, vierde lid)
Art. 3, achtste lid	Art. 7.3
Art. 3, negende lid	Art. 7.3
Art. 4, eerste lid	Art. 7.2, 7.2a en 7.11a, eerste lid
Art. 4, tweede lid	§ 7.4a en § 7.6
Art. 4, derde lid	Art. 7.10, vijfde lid
Art. 5, eerste lid	Art. 7.10
Art. 5, tweede lid	Art. 7.10, vijfde lid
Art. 5, derde lid	Art. 7.10, vijfde lid
Art. 5, vierde lid	Art. 7.11b
Art. 6, eerste lid	Procedure van het plan zelf, of, indien die procedure niet voorziet in inspraak voor een ieder, art. 7.26a
Art. 6, tweede lid	Procedure van het plan zelf, of, indien die procedure niet voorziet in inspraak voor een ieder, art. 7.26a
Art. 6, derde lid	Art. 7.1, vijfde lid, en art.1:2 van de Algemene wet bestuursrecht
Art. 6, vierde lid	Procedure van het plan zelf, of, indien die procedure niet voorziet in inspraak voor een ieder, art. 7.26a
Art. 6, vijfde lid	Procedure van het plan zelf, of, indien die procedure niet voorziet in inspraak voor een ieder, art. 7.26a
Art. 7, eerste lid	Art. 7.38a tot en met 7.38d
Art. 7, tweede lid	Art. 7.38a, derde en vierde lid, en 7.38e
Art. 7, tweede lid, derde volzin	Art. 7.38a, derde en vierde lid
Art. 7, derde lid	Art. 7.38a, derde en vierde lid
Art. 8	Art. 7.26b en 7.26c
Art. 9, eerste lid	Procedure van het plan, of, indien die niet voorziet in algemene bekendmaking: art. 7.26d
Art. 9, tweede lid	Behoeft als zodanig geen omzetting.
Art. 10, eerste lid	Art. 7.39 en 7.42
Art. 10, tweede lid	Art. 7.39, tweede lid
Art. 11, eerste lid	Behoeft als zodanig geen omzetting.
Art. 11, tweede lid	Art. 7.2a, tweede lid, art. 7.10, vijfde lid, art. 14.4b en 14.4c
Art. 11, derde lid	Behoeft als zodanig geen omzetting
Art. 12	Behoeft als zodanig geen omzetting
Art. 13	Art. VIII en IX van het wetsvoorstel
Art. 14 en 15	Behoeven als zodanig geen omzetting