

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. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 augustus 2005

**1. Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen inzake het bovenvermelde wetsvoorstel.

De vaste commissie heeft het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, kortweg strategische milieubeoordeling (hierna: SMB) genoemd, en mijn brief aan de Tweede Kamer van 28 januari 2005 over het toekomstige stelsel van milieubeoordeling (Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 25) (hierna: beleidsbrief m.e.r.) vanwege de evidente relatie in samenhang gezien.

De leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fracties hebben een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, waarop in het onderstaande nader zal worden ingegaan. Bij de beantwoording zal ik ook de achtergronden betrekken, die bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel hebben gespeeld, alsmede de overwegingen die ten grondslag liggen aan een voorgenomen nieuw wettelijk stelsel van milieubeoordeling.

Voor de goede orde wijs ik erop dat in het navolgende onder «beoordeling van milieugevolgen» ook worden begrepen de gevolgen voor natuur, landschap en cultuurhistorie. In dit verband is ook het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (verdere aanpassing aan de Europese richtlijnen inzake milieu-effectrapportage) (Kamerstukken II 2004/05, 30 046, nr. 2) van belang. Hierin worden landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden expliciet opgenomen in de beschrijving van de «gevolgen voor het milieu».

Zoals bekend is de implementatiedatum van de richtlijn SMB reeds op 21 juli 2004 verstreken. Ik streef derhalve naar een spoedige vaststelling van een wettelijke voorziening.

In mijn reactie die ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geef, wordt de opbouw van het verslag van de vaste commissie zoveel mogelijk aangehouden.

## **2. Strikte implementatie en uitzonderingen daarop (paragraaf 1.4 memorie van toelichting) en 3. Systematiek van het wetsvoorstel (paragraaf 1.5 memorie van toelichting)**

Vanwege de samenhang van de vragen in de paragrafen 2 en 3 van het verslag van de vaste commissie zal ik deze gecombineerd behandelen. Om tot een goede beantwoording van deze vragen te kunnen komen, zal ik deze paragraaf beginnen met een algemene toelichting op mijn overwegingen ten aanzien van het door mij beoogde nieuwe stelsel van milieubeoordeling. Daarna ga ik in op de vragen die betrekking hebben op de voor de implementatie van de richtlijn SMB gemaakte keuzes en op de uitzondering op de strikte implementatie van de richtlijn SMB in verband met de gevolgen voor de natuur. Vervolgens komen de voorgenomen toekomstige milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) voor met name complexe projecten en de relatie tussen de m.e.r. voor die projecten en de SMB voor de daaraan ten grondslag liggende plannen aan bod. De voorstellen ten aanzien van de SMB voor plannen en de m.e.r. voor projecten hangen immers nauw met elkaar samen. Tenslotte ga ik in op de vragen van de VVD-fractie over juridisering en de taken van de Commissie voor de m.e.r. en haar kennisfunctie.

### **Overwegingen t.a.v. het nieuwe stelsel van milieubeoordeling**

#### *Uitgangspunten nieuw stelsel milieubeoordeling*

De doelstellingen «deregulering, decentralisatie en zo strikt mogelijke implementatie van Europese regelgeving» uit het Hoofdlijnenakkoord van het Kabinet vormen het kader voor de opzet van het nieuwe stelsel van milieubeoordeling. Op grond hiervan dienen dit wetsvoorstel en het voorgenomen wetsvoorstel tot herziening van de m.e.r.:

- eenvoudig, transparant, duidelijk, consistent en goed uitvoerbaar te zijn en zo kort mogelijke procedures te bevatten,
- waar mogelijk meer ruimte te laten voor invulling van de eigen verantwoordelijkheid van andere overheden,
- geen nieuw beleid te introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifiek Nederlandse oplossing vergt.

Daarnaast is bij de uitwerking van de voornemens met betrekking tot de herijking van de VROM-regelgeving, waarvan het beoogde toekomstige stelsel van milieubeoordeling er één is, als uitgangspunt gehanteerd dat deregulering niet ten koste mag gaan van milieudoelstellingen. Voor de regelgeving over de milieueffectbeoordeling betekent dit dat onverminderd garanties dienen te blijven bestaan voor voldoende aandacht voor het milieubelang bij bestuurlijke besluiten.

#### *Uitwerking van deregulering, decentralisatie en strikte implementatie*

De introductie van de SMB is een nieuwe Europese verplichting en brengt dus onvermijdelijk een verhoging van de regeldruk met zich mee. Wanneer de huidige m.e.r.-regelgeving ongewijzigd zou blijven en de inhoud daarvan volledig op planniveau zou worden overgenomen, ontstaat in mijn ogen een onwenselijk grote regeldruk. Er wordt met een SMB voor plannen een extra milieubeoordeling toegevoegd, hetgeen een duidelijke versterking van de aandacht voor milieu bij planontwikkeling tot gevolg zal hebben. Zorgvuldige afweging van milieubelangen op dat niveau maakt het mogelijk om op projectniveau te volstaan met een procedure die dichter aansluit bij Europese verplichtingen. Herziening van de m.e.r.-procedure draagt dan bij aan verlichting van de totale regeldruk bij de milieueffectbeoordeling.

Het brede spectrum van de reikwijdte van milieueffectbeoordeling – variërend van plannen en relatief grootschalige (ruimtelijke) activiteiten zoals infrastructuur of woningbouwprojecten tot relatief (ruimtelijk) beperktere activiteiten zoals industriële inrichtingen – gaat gepaard met een grote diversiteit aan mogelijke gevolgen voor milieu, natuur en cultuurhistorie en dus ook met een grote maatschappelijke of bestuurlijke impact daarvan. Dit betekent dat een goede beoordeling van de milieueffecten door het bevoegd gezag recht moet doen aan de specifieke kenmerken en lokale omstandigheden van die activiteit. De zwaarte van het totaal van procedurele verplichtingen voor een bepaalde milieueffectbeoordeling dient in verhouding te staan tot de reikwijdte van de milieugevolgen van het desbetreffende bestuurlijke besluit. Er is dus geen reden voor onnodige procedurele lasten bij relatief eenvoudige besluiten met geringe milieu-gevolgen. Het is aan het bevoegd gezag om, rekening houdend met lokale omstandigheden, de passende procedurele zwaarte te bepalen. Wetgeving dient zicht te beperken tot de basisvoorwaarden voor de totstandkoming van een kwalitatief goed milieurapport en tot het mogelijk maken van maatwerk door het bevoegd gezag in het beoordelingsproces. De door de lidstaten van de Europese Unie breed gedragen waarborgen volgens de Europese richtlijnen voor SMB en m.e.r. bieden mijns inziens over het geheel genomen adequate basisvoorwaarden. Overigens vermeld ik dat uit de 5-jaarlijkse evaluatie van 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.) door de Europese Commissie medio 2003 blijkt, dat andere lidstaten een vrij sobere m.e.r.-regeling kennen die over het algemeen strikt aansluit bij de richtlijn. Verder zijn er geen lidstaten bekend die bij de implementatie van de richtlijn SMB verder gaan dan de kaders van die richtlijn.

Er wordt bij de invoering van de SMB derhalve zo dicht mogelijk aangesloten bij de Europese richtlijn SMB. Het toekomstige stelsel van milieubeoordeling zal pas volledig ingevoerd zijn als ook de m.e.r.-regelgeving herzien zal zijn, ten aanzien waarvan ook zo dicht mogelijk zal worden aangesloten bij de richtlijn m.e.r. Ik kom hier later in deze nota nog op terug.

#### *Uitwerking van het uitgangspunt: voldoende aandacht voor milieubelang bij bestuurlijke besluiten*

De m.e.r. is een belangrijk milieu-instrument dat in de afgelopen 18 jaar zijn grote waarde heeft bewezen. Ik constateer dat overheden inmiddels over het geheel genomen vertrouwd zijn met de m.e.r. als belangrijk milieu-instrument en afwegingen met betrekking tot milieu, natuur en in toenemende mate ook cultuurhistorie bij de besluitvorming betrekken. Milieubelangen zijn prominent op de agenda gekomen bij overheidsbesluiten. Het laten vervallen van wettelijke bepalingen die uitgaan boven de Europese m.e.r.-verplichtingen zal naar verwachting dan ook niet leiden tot minder aandacht voor milieubelangen bij m.e.r.-plichtige besluiten. De wettelijke verplichting tot het maken van een milieurapport, tot het geven van gelegenheid voor inspraak en tot het motiveren van een overheidsbesluit blijven immers bestaan.

Daarnaast is het, zoals gezegd, te verwachten dat de introductie van de SMB juist zal leiden tot een versterking van milieuoverwegingen bij belangrijke te nemen beslissingen. Er is reeds ervaring opgedaan met een milieubeoordeling van een aantal plannen, die in de huidige m.e.r.-regelgeving ook m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. Door de nieuwe SMB zullen echter aanzienlijk meer overheidsplannen op hun milieueffecten worden beoordeeld dan thans het geval is op grond van de m.e.r.-

regelgeving. Tevens zal de invoering van de SMB ertoe leiden dat activiteiten niet alleen op projectniveau op hun milieugevolgen worden beoordeeld, maar ook op het kaderstellende, meer overkoepelende planniveau. Juist (maar niet alleen) op dit niveau worden veelal beslissingen genomen met verstrekende milieugevolgen. Door de introductie van de SMB en de koppeling tussen de SMB-plicht en de m.e.r.-plicht kan ook een betere relatie worden gelegd tussen milieugevolgen op een meer strategisch planniveau (waar vaak locatiekeuzes aan de orde zijn) en milieugevolgen op een meer concreet inrichtings- of projectniveau.

Verder vind ik het, evenals de leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fracties, voor een goed functionerend stelsel van milieubeoordeling van groot belang dat – ongeacht de aard en de reikwijdte van de wettelijke bepalingen – bepaalde voorzieningen, die een zorgvuldige afweging van de gevolgen voor het milieu, de natuur en de cultuurhistorie kunnen faciliteren, beschikbaar blijven. Een voorbeeld hiervan is de advisering door de Commissie voor de m.e.r. Op de rol van de Commissie voor de m.e.r. kom ik later in deze nota terug.

#### *Reactie op «extra wettelijke proceswaarborgen voor de SMB»*

De leden van de CDA- en PvdA-fracties vragen de regering om een aantal extra proceswaarborgen aan de in het wetsvoorstel voorgestelde SMB-procedure toe te voegen. Dit zijn de volgende – door de Commissie voor de m.e.r.<sup>1</sup> voorgestelde – extra procedurele stappen:

- een tweede inspraakmoment (vroeg, in de voor- of scopingfase);
- een wettelijk verplicht advies van de Commissie voor de m.e.r. (vroeg, in de scopingfase);
- een wettelijk verplicht advies van de Commissie voor de m.e.r. over het milieueffectrapport.

Ik deel de mening van deze leden dat bij besluiten met een grote maatschappelijke en bestuurlijke impact in een aantal gevallen extra waarborgen die uitgaan boven de Europese verplichtingen van belang kunnen zijn, zoals de hierboven genoemde extra inspraak in de scopingfase, advisering door de Commissie voor de m.e.r. in de scopingfase en over het milieurapport.

In het licht van de geschetste overwegingen (strikte implementatie, vermindering van regeldruk, meerdere beoordelingsmomenten, maatwerk door het bevoegd gezag en flexibilisering), heb ik er echter voor gekozen om voor plannen deze mogelijke extra waarborgen niet wettelijk voor te schrijven.

Zoals eerder opgemerkt staat mij een wettelijke regeling voor ogen die in lijn is met de Europese verplichtingen. Ik wijs erop dat de genoemde extra proceswaarborgen die de Commissie voor de m.e.r. voorstelt voor de milieubeoordeling van plannen, aanvullend zijn ten opzichte van de Europese SMB-verplichtingen. Het zijn dus zogenaamde «koppen» op de richtlijn SMB. In de bijlage bij de beleidsbrief m.e.r. is overzichtelijk weergegeven welke verplichtingen door de Europese richtlijn SMB (en de m.e.r.-richtlijn voor projecten) worden voorgeschreven. Alle extra voorschriften kunnen worden gezien als een «kop».

Ik ben van mening dat ook zonder de extra waarborgen voor alle plannen verplicht te stellen er voldoende wettelijke waarborgen zijn voor een toereikende milieubeoordeling.

Vooropgesteld dient namelijk te worden dat de milieubeoordeling van een plan altijd gevolgd zal worden door een milieubeoordeling van een concrete activiteit. Er vindt dus op twee momenten een milieubeoordeling plaats. De voorstellen ten aanzien van de SMB voor plannen moeten dan

---

<sup>1</sup> Brief van de Commissie voor de m.e.r. aan de Vc VROM d.d. 1 maart 2005.

ook in nauwe samenhang worden gezien met de voorgenomen m.e.r. voor concrete projecten.

In gevallen waarin het bevoegd gezag extra waarborgen toch noodzakelijk vindt, kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om bijvoorbeeld een onafhankelijk advies in te winnen, dan wel om belanghebbenden bij de voorbereiding van het milieueffectrapport (bij het definitieve milieueffectrapport is inspraak immers wettelijk verplicht) de mogelijkheid te geven om hun zienswijzen in te dienen. Door de in de loop der jaren opgebouwde ervaring met het instrument m.e.r. is het bevoegd gezag voldoende toegerust om deze afweging te kunnen maken. De aspecten «milieu, natuur en cultuurhistorie» worden door het bevoegd gezag dan ook in toenemende mate betrokken bij te nemen besluiten.

Verder maakt de beoogde wettelijke regeling, beter dan bij de huidige (uitgebreide) m.e.r. het geval is, het mogelijk om op flexibele wijze het milieubeoordelingsproces aan te laten sluiten bij de bestaande procedurele verplichtingen van de «moederprocedure» (planontwikkeling e.d.). Dit kan bijvoorbeeld bij meer open en interactieve planprocessen of planprocessen met een langere voorbereidingsduur een groot voordeel zijn.

Ik stel dan ook met genoeg vast dat het IPO en de VNG<sup>1,2</sup> de uitgangspunten voor het in de beleidsbrief m.e.r. voorgestelde systeem onderschrijven (één integraal systeem, zwaartepunt van instrumentarium op planniveau, deregulering, decentralisatie en lastenverlichting waar mogelijk en verantwoord). Ook zij zijn er voorstander van om de milieubeoordeling zo dicht mogelijk bij de Europese richtlijnen ter zake aan te laten sluiten. Dit kan volgens hen leiden tot de gewenste beleidsvrijheid op het verantwoordelijke bestuursniveau en tot flexibiliteit en maatwerk bij de toepassing. Uit de reactie van het IPO en de VNG blijkt dat het voorliggende wetsvoorstel hieraan tegemoet kan komen. Wel vragen zij aandacht voor een verruiming van de inhoudelijke reikwijdte van de advisering door de Commissie voor de m.e.r. in Habitat/EHS-gevallen van natuuraspecten tot bredere milieuaspecten. Ik kom hierop later in deze nota terug. Daarnaast wijst het IPO erop dat de raming van de te verwachten extra bestuurslasten als gevolg van invoering van de SMB te laag is. Ook hierop kom ik later nog terug.

Ik constateer tenslotte dat de voorstellen van de Commissie voor de m.e.r. met betrekking tot het nieuwe samenhangende stelsel van SMB en m.e.r. ertoe zouden leiden, dat in de toekomst voor maar liefst ongeveer 2/3 van het *totaal* aantal gevallen waarvoor een milieubeoordeling moet worden gemaakt (plannen en projecten), vrijwel alle wettelijke bepalingen van de momenteel geldende m.e.r.-regelgeving van toepassing zullen blijven. Dus inclusief de huidige «koppen» op de Europese richtlijnen. Indien de voorstellen van de Commissie voor de m.e.r. worden afgezet tegen de bovengenoemde doelstellingen van het kabinet, zou dit naar mijn mening betekenen dat met deze voorstellen onvoldoende de mogelijkheden voor deregulering, decentralisatie en strikte implementatie worden benut, zonder dat dit ten koste gaat van de milieudoelstellingen.

Bovengenoemde overwegingen brengen mij tot de conclusie dat het vanuit het oogpunt van strikte implementatie, flexibiliteit en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, met behoud van kwaliteit, niet noodzakelijk is om de in het wetsvoorstel opgenomen procedure uit te breiden met de door de Commissie voor de m.e.r. voorgestelde verplichte stappen van vroegtijdige inspraak en verplichte advisering door de Commissie voor de m.e.r.

<sup>1</sup> Brief van het Interprovinciaal overleg aan de Vc VROM d.d. 12 november 2004 met als onderwerp «Wetsvoorstel implementatie EU-richtlijn strategische milieubeoordeling (Kamerstuk 29 811)».

<sup>2</sup> Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Vc VROM d.d. 8 maart 2005 met als onderwerp «Implementatie EU-richtlijn SMB en herziening MER».

De leden van de CDA- en PvdA-fracties achten het ongewenst dat de in het wetsvoorstel opgenomen verplichte advisering door de Commissie voor de m.e.r. beperkt blijft tot de gevolgen voor de natuur. Zij achten in de betreffende gevallen (gevolgen voor Habitat/EHS-gebieden) advisering over alle relevante natuur- én milieuaspecten van belang. De leden van de PvdA-fractie zien de voorgestelde rol van de Commissie voor de m.e.r. als een uitholling van de taak van deze Commissie. De leden van deze fractie kunnen daar niet mee instemmen en verwijzen hierbij naar het voorstel dat de Commissie voor de m.e.r. ter zake heeft gedaan.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of deze inperking van de rol van de Commissie voor de m.e.r. in het belang is van een integrale voorbereiding van besluiten, waarin alle relevante (milieu)gevolgen aan de orde moeten zijn en vragen een toelichting op dit punt.

Voorts vragen de leden van CDA- en VVD-fracties zich af in hoeverre hier sprake is van een directe verplichting uit de richtlijn SMB.

Ik ben me ervan bewust, evenals de leden van genoemde fracties, dat door de specifieke tot de beoordeling van natuureffecten beperkte verplichting een ongewenste situatie kan ontstaan. Ik ben daarom graag bereid om aan de wensen van de vaste commissie tegemoet te komen en het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen.

Ter toelichting hierop breng ik onder de aandacht dat de richtlijn SMB een koppeling legt met de passende beoordeling op grond van richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn). Wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is, vallen tevens onder de werkingssfeer van de richtlijn SMB. Door de richtlijn SMB is ook voorzien in de mogelijkheid om, waar mogelijk, de procedures voor de SMB en de passende beoordeling te coördineren. Met behoud van de eigen specifieke doelen van de SMB en van de passende beoordeling, kunnen hierdoor de mogelijkheden tot procedurele stroomlijning in de praktijk worden benut.

Noch de richtlijn SMB, noch de Habitatrichtlijn kennen de verplichting om een onafhankelijke instantie in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over de beschrijving van de milieugevolgen onderscheidenlijk de beschrijving van de mogelijke gevolgen voor een gebied dat is aangegeven op grond van de Habitatrichtlijn. Deze voorziening vloeit derhalve niet direct voort uit de verplichtingen van de richtlijnen en is een «kop» op de richtlijnen.

Ervaringen met de passende beoordeling op grond van de Habitatrichtlijn geven echter 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 de passende beoordeling vereist is. Aangezien advisering door de Commissie voor de m.e.r. in deze lacune kan voorzien, heb ik ervoor gekozen deze advisering als een extra procedureel vereiste voor de desbetreffende gevallen op te nemen. Hierbij heeft ook de overweging een rol gespeeld dat een passende beoordeling een aanzienlijk strenger regime vertegenwoordigt dan de milieueffectbeoordeling. Een passende beoordeling kan immers, anders dan bij de SMB en de m.e.r., waarbij een milieueffectbeoordeling de besluitvorming enkel faciliteert, de uitkomst van de besluitvorming dwingend sturen. Zo kan de realisatie van een plan worden tegengehouden, indien een passende beoordeling uitwijst dat een plan significante gevolgen voor een Vogel- of Habitatgebied kan hebben.

Net als de Commissie voor de m.e.r. spreken ook het IPO en de VNG zich uit tegen de wijze waarop de advisering door de Commissie voor de m.e.r. op dit punt is opgenomen in het wetsvoorstel. Wanneer de samenloop tussen de richtlijn SMB en de Habitatrichtlijn aan de orde is, dient volgens deze instanties in beginsel informatie over milieueffecten in algemene zin en specifieke informatie met betrekking tot een Habitat- of EHS-gebied te worden verstrekt.

Indien de advisering zou worden beperkt tot natuuraspecten kan namelijk sprake zijn van een spanning tussen de beschrijving van de milieugevolgen enerzijds en de gevolgen voor het Habitat/EHS-gebied anderzijds. Als illustratie van deze spanning kan het volgende voorbeeld dienen. Vanuit het oogpunt van milieugevolgen (waaronder ook worden begrepen de gevolgen voor de menselijke gezondheid) kan het wenselijk zijn om een tracé voor infrastructuur op grote afstand van bebouwing te projecteren. Wanneer aan de andere kant hierdoor het tracé te dicht bij een Habitatgebied komt, kan hierdoor een conflict ontstaan met de gevolgen voor dit gebied (vanwege de mogelijke verstoring van diersoorten). Om deze spanning op te heffen is het noodzakelijk om beide typen milieugevolgen in samenhang met elkaar te bezien, om op die manier tot een integrale beoordeling van de mogelijke gevolgen voor natuur én milieu te komen.

De gelijktijdig met deze nota aan uw Kamer te zenden nota van wijziging bevat een wijziging die ertoe strekt de advisering door de Commissie voor de m.e.r. in vorenbedoelde zin te verruimen.

*Reactie op «ontbreken van een uitgebreide procedure voor complexe projecten»*

De leden van de CDA-, PvdA- en VVD-fracties vragen zich af waarom de regering ervoor heeft gekozen om bij complexe projecten met belangrijke milieugevolgen (zoals tracékeuzen voor infrastructuur, wijziging van luchthavens, woningbouw buitengebied en bedrijventerreinen) inspraak bij de start van de planvorming en onafhankelijke advisering te beperken tot projecten die een natuurbeoordeling behoeven. De leden van de PvdA-fractie vragen om deze proceswaarborgen toe te voegen aan de procedure voor complexe projecten, indien er geen SMB aan vooraf is gegaan.

De beoogde vereenvoudiging van de m.e.r.-procedure betreft zowel de complexe als de niet-complexe projecten. Zoals in de beleidsbrief m.e.r. is aangegeven, dient de vereenvoudiging van de m.e.r.-procedure in relatie te worden gezien met het wetsvoorstel SMB, om welke reden de relatie tussen beide voorstellen hierna wederom aan de orde komt.

In de beleidsbrief m.e.r. is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds m.e.r.-plichtige projecten waarvoor tevens een (milieu)vergunning vereist is en m.e.r.-plichtige projecten waarvoor geen (milieu)vergunning nodig is. Van activiteiten waarvoor een (milieu)vergunning nodig is, zijn in het algemeen geen ingrijpende gevolgen te verwachten, waardoor deze als «niet-complex» zijn aan te merken. Van activiteiten waarvoor geen (milieu)vergunning nodig is, zijn in het algemeen wel ingrijpende gevolgen te verwachten, waardoor deze als «complex» zijn aan te merken. Voor niet-complexe projecten geldt in het toekomstige stelsel de beoogde vereenvoudigde m.e.r.-procedure. Voor complexe projecten eveneens, mits op planniveau een SMB is gedaan.

Het uitgangspunt van de beleidsbrief m.e.r. is om in de toekomst slechts eenmaal de procedure met de meeste waarborgen toe te passen in de samenhangende keten van een kaderscheppend plan en de daarop volgende m.e.r.-plichtige project(en).

Dit uitgangspunt impliceert dat in de toekomst voor bepaalde zogenaamde complexe m.e.r.-plichtige projecten in beginsel ook de (dan herziene en vereenvoudigde) m.e.r.-procedure zal gelden. Er is dan immers al op het achterliggende planniveau eerder een milieubeoordeling gedaan volgens een uitgebreidere procedure dan die op het projectniveau gaat gelden. Tweemaal de uitgebreidere procedure volgen is, zoals opgemerkt, niet gewenst. De extra waarborgen in de uitgebreidere procedure zijn de openbare kennisgeving, het raadplegen van betrokken overheidsinstanties over het detailniveau en de reikwijdte van het op te stellen milieueffectrapport en het advies over het milieurapport door de Commissie voor de m.e.r. in Habitat/EHS-gevallen, later in de procedure. Wanneer er echter op het eerdere planniveau geen milieubeoordeling heeft plaatsgevonden, zal voor deze projecten de procedure worden aangevuld met genoemde waarborgen die de SMB-procedure kent. Voor die gevallen wordt dus niet volstaan met de herziene m.e.r.-procedure (die in de toekomst in principe voor alle m.e.r.-plichtige projecten zal gelden) maar wordt een met meer waarborgen omgeven procedure gevolgd.

Met deze koppeling wordt bereikt dat op het niveau waar de meest verstrekkende milieugevolgen spelen en de meest verstrekkende besluiten worden genomen, ook een milieubeoordeling met de meeste waarborgen plaatsvindt. Voor bepaalde complexe projecten kan dat dus al op het achterliggende planniveau het geval zijn. Mocht het bevoegd gezag desondanks in een concreet geval nog extra waarborgen willen inbouwen, zoals advisering door de Commissie voor de m.e.r., dan wijs ik hier nogmaals op de bevoegdheid van het bevoegd gezag daartoe.

Ik hoop met het voorgaande duidelijk te hebben gemaakt dat ook zonder de extra waarborgen die de diverse fracties – conform de voorstellen van de Commissie voor de m.e.r. – voorstellen, het voorziene toekomstige stelsel van milieubeoordeling voldoende waarborgen in zich heeft om ook bij complexe projecten tot een toereikende milieueffectbeoordeling te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de regering de mening van de Commissie voor de m.e.r. deelt, dat het gaat om maximaal ongeveer 30 complexe projecten per jaar (ofwel een derde van het huidige aantal m.e.r.-projecten).

Ik deel inderdaad de mening van de Commissie voor de m.e.r. op dit punt. Met betrekking tot de activiteiten waarvoor niet tevens een milieuvergunning is vereist, is in de beleidsbrief m.e.r. aangegeven dat het hierbij om ongeveer 30–35% van de m.e.r.-gevallen per jaar zal gaan. Uitgaande van een totaal van ongeveer 70–90 m.e.r.-gevallen in de afgelopen jaren, komt dit aandeel overeen met ongeveer 30 projecten.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om in de aankomende wetswijziging voor de m.e.r. (zoals aangekondigd in de beleidsbrief m.e.r.) de complexe projecten te definiëren waarvoor in de m.e.r.-procedure proceswaarborgen worden gehandhaafd.

Vanuit het oogpunt van duidelijkheid in de regelgeving is het onderscheid tussen projecten met en zonder (milieu)vergunning scherper en duidelijker dan het criterium van de complexiteit van de milieugevolgen. Of een concrete activiteit complex is, hangt namelijk ook af van de lokale omstandigheden van die activiteit. Bij het opstellen van algemeen geldende regelgeving is dit locatiegebonden criterium echter moeilijk hanteerbaar. Gelet hierop wordt in de beleidsbrief m.e.r. dan ook het criterium van de aanwezigheid van een (milieu)vergunning gehanteerd.

Om welke categorieën projecten het precies gaat, zal worden aangegeven in de voorziene wijziging van het Besluit m.e.r. 1994 (verder: Besluit m.e.r.), waarin de werkingsfeer van de m.e.r. is afgebakend.



Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de reden voor de door mij gemaakte keuze ten aanzien van de complexe projecten ben ik hiervoor al ingegaan.

In antwoord op een vraag dienaangaande van dezelfde leden kan worden aangegeven dat de meeste lidstaten van de Europese Unie de Europese kaders voor de m.e.r. in het algemeen strikt volgen. Voor zover op dit moment bekend (de richtlijn SMB is nog niet door alle lidstaten volledig geïmplementeerd), zijn er geen lidstaten die voor de invoering van de SMB verder gaan dan de Europese kaders.

#### *Reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie inzake juridisering*

De leden van de VVD-fractie geven aan dat bij complexe projecten, waarbij bijvoorbeeld geluidhinder, luchtkwaliteit of externe veiligheid aan de orde zijn, het in de lijn der verwachtingen ligt dat, wanneer de onafhankelijke advisering door de Commissie voor de m.e.r. tijdens de planvorming ontbreekt, andere stakeholders het besluit en de m.e.r. zullen betwisten bij de rechter. Deze leden stellen dat dit in het algemeen tot vertraging zal leiden en vinden deze juridisering ongewenst.

Op voorhand merk ik op dat het inderdaad, zoals deze leden stellen, in de praktijk is gebleken dat in 30% tot 50% van de gevallen de Commissie m.e.r. het advies geeft om het milieuraapport aan te vullen. Hierbij is overigens een dalende trend waar te nemen. In 2002 ging het om ongeveer 50 % van de gevallen, in 2003 om 40% en in 2004 om 30%. Deze getallen kunnen op zich niet tot de conclusie leiden dat in evenveel gevallen het milieuraapport, vóórdat een besluit wordt genomen, onvoldoende zou zijn en mogelijk tot een (succesvolle) gang naar de rechter zou leiden. Immers ook de inspraak op het milieuraapport en een eigen beoordeling door het bevoegd gezag kunnen in dergelijke gevallen, vóórdat het besluit wordt genomen, bijdragen aan een toereikend milieueffectrapport.

Beroep tegen een besluit (niet tegen een milieueffectrapport) is pas mogelijk, nadat een concreet bestuurlijk besluit is genomen, bijvoorbeeld het verlenen van een milieuvergunning, het vaststellen van een tracé van een autosnelweg of het vaststellen van een bepaald ruimtelijk plan. Bij het aanvechten van een genomen besluit voor de rechter zullen belanghebbenden zich veelal beroepen op mogelijke tekortkomingen in het doorlopen van de (moeder)procedure om tot het besluit te komen of in de onderbouwing van het genomen besluit. Indien het milieueffectrapport dat mede tot onderbouwing van het besluit heeft gediend, ontoereikend is, kan dat zeker een rol spelen als aangrijpingspunt om een besluit bij de rechter aan te vechten. Een ontoereikend milieueffectrapport is echter slechts een van de mogelijke aangrijpingspunten om een besluit aan te vechten.

De vraag of het ontbreken van een advies van de Commissie voor de m.e.r. ertoe leidt dat bij complexe projecten (en bij plannen) vaker dan momenteel het geval is, de gang naar de rechter zal worden gemaakt, heeft in het bijzonder betrekking op de vraag of in het toekomstige stelsel van milieubeoordeling voldoende waarborgen zijn opgenomen voor het totstandkomen van een toereikend milieueffectrapport.

Deze vraag heb ik reeds eerder bevestigend beantwoord op grond van (voor zover hier van belang) de volgende overwegingen. Het wetsvoorstel SMB voorziet voor *planontwikkeling* in een aantal waarborgen voor het totstandkomen van een toereikend milieueffectrapport. Deze zijn de openbare kennisgeving, de raadpleging van de betrokken overheidsinstanties over het detailniveau en de reikwijdte van het op te stellen milieueffectrapport, de raadpleging van de betrokken overheids-

instanties over het milieueffectrapport, de inspraak op het milieueffectrapport en de verplichte toetsing van het milieueffectrapport door de Commissie voor de m.e.r. bij gevolgen voor EHS-gebieden en gevallen waarvoor tevens een passende beoordeling op grond van de Habitat-richtlijn moet worden gedaan.

Bij het nemen van een *besluit* over een concrete activiteit moet vervolgens wederom een milieueffectrapport worden gemaakt en kan in principe worden volstaan met de nog te vereenvoudigen m.e.r.-procedure die nagenoeg overeenkomt met de minimumvereisten van de richtlijn m.e.r. Ook hierbij is raadpleging van de betrokken overheidsinstanties over het milieueffectrapport en inspraak van het publiek op het milieueffectrapport verplicht.

Mocht er in het geval van een bepaald complex project niet op het achterliggende planniveau een SMB-procedure zijn doorlopen, dan zullen voor het betreffende project – zoals gesteld in de beleidsbrief m.e.r. – alsnog de extra waarborgen van de SMB als aanvulling op de m.e.r.-procedure moeten worden gehanteerd. Deze extra vereisten zijn de openbare kennisgeving, het raadplegen van betrokken overheidsinstanties over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport en de advisering door de Commissie voor de m.e.r. in Habitat-/EHS-gevallen.

In de samenhangende keten van plan naar project vindt dus, zoals eerder in deze nota is vermeld, niet alleen in twee stadia een milieubeoordeling plaats, maar worden ook minstens éénmaal de extra waarborgen van de SMB-procedure toegepast. Bovendien staat het het bevoegd gezag altijd vrij om op eigen initiatief een advies te vragen aan de Commissie voor de m.e.r. Gezien de vele jaren ervaring die inmiddels met de m.e.r. is opgedaan, verwacht ik dat het bevoegd gezag de noodzaak tot en het gewenste moment van advisering zeer wel kan beoordelen.

Ik ben dan ook van mening dat er in het nieuwe stelsel van milieubeoordeling voldoende garanties zijn opgenomen voor het totstandkomen van een toereikend milieueffectrapport. Indien de Commissie voor de m.e.r. niet geadviseerd heeft over een milieueffectrapport, zal er dus niet zonder meer van een ontoereikend milieueffectrapport (SMB of m.e.r.) sprake zijn, op grond waarvan een gang naar de rechter eerder overwogen zou kunnen worden. De verwachting van de leden van de VVD-fractie dat in het algemeen sprake zal zijn van jurisdisering en dat daaruit vertraging zal voortvloeien, deel ik dan ook niet.

Over de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de verhouding tussen recente uitspraken van de Raad van State die een zeer *strikte* uitleg van wetgeving laten zien en de voorgestelde *vereenvoudiging* van de m.e.r.-procedure, merk ik op dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal toetsen of de bestuursorganen een juiste toepassing geven aan dit wetsvoorstel indien en nadat dat kracht van wet heeft gekregen. Die toets betreft dan de vereenvoudigde procedure zoals die beoogd wordt, dat wil zeggen zonder verplichte advisering door de Commissie m.e.r.. Ook in die situatie zal het betwiste besluit naar verwachting door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden getoetst aan het vereiste van een zorgvuldige onderbouwing, daarbij inbegrepen de vraag of een toereikend milieueffectrapport is opgesteld.

*Reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie inzake de taken van de Commissie voor de m.e.r. en haar kennisfunctie*

De leden van de VVD-fractie willen graag de functie die de Commissie voor de m.e.r. zou kunnen vervullen als kenniscentrum onder de aandacht brengen. De Commissie voor de m.e.r. kan een belangrijke adviserende taak vervullen als kenniscentrum voor overheden. De Commissie zou volgens de leden van de VVD-fractie niet alleen moeten toetsen, maar ook

(zowel op verzoek van overheden als uit eigen beweging) kunnen adviseren in het traject voorafgaand aan die toetsing. De leden van deze fractie vragen het oordeel van de regering hierover.

Ook ik vind het van belang dat de kennis en expertise van de Commissie voor de m.e.r. in de toekomst beschikbaar blijven.

Graag breng ik de wettelijke taken van de Commissie voor de m.e.r. in herinnering. De Commissie is in 1987 bij wet ingesteld en heeft tot taak om de Ministers van VROM en LNV te adviseren over ontheffingen van de m.e.r.-plicht en om het bevoegd gezag te adviseren met betrekking tot milieueffectrapporten (artikel 2:17 Wm). Voor de uitvoering van deze taken beschikt de Commissie over een permanent secretariaat, waarvan de kosten ten laste komen van het Rijk. Voor het voorbereiden van adviezen wordt per geval een beroep gedaan op externe deskundigen uit kringen van de wetenschap, de advieswereld en andere maatschappelijke geledingen.

Doordat de Commissie voor de m.e.r. in de loop der jaren vele adviezen heeft uitgebracht, heeft zij, i.c. het secretariaat van de Commissie, veel kennis opgebouwd over de werking van de m.e.r. in de praktijk. Het secretariaat functioneert dan ook in toenemende mate als vraagbaak en verschaft inhoudelijke en procedurele informatie, maar geeft ook adviezen over de inrichting van processen. Deze voorlichtende en adviserende rol is in formele zin geen onderdeel van haar wettelijke taken, maar is in de praktijk ontstaan als uitvloeisel hiervan. De voorlichting door de Commissie is deels aanvullend op en deels ook van andere aard dan de voorlichtende activiteiten over de toepassing van de m.e.r. en de SMB die InfoMil (onderdeel van het agentschap SenterNovem) sinds 1995 in opdracht van de Minister van VROM uitvoert.

Ik acht de kennis en expertise van de Commissie voor de m.e.r. en van InfoMil van groot belang voor een goed functionerend stelsel van milieubeoordeling in Nederland. Beide organisaties hebben een belangrijke positie in het publieke domein. Zij dienen een aanvullende rol te vervullen op het gebied van voorlichting over de toepassing van de SMB- en m.e.r.-regelgeving.

Naar mijn mening is voor hen nu en in de toekomst een belangrijke informatiever-schaffende en voorlichtende rol weggelegd. In verband hiermee is de Commissie voor de m.e.r. blijkens recente informatie van haar kant van oordeel, dat het niet voor de hand ligt om op voorhand te streven naar een permanent «kenniscentrum» voor de nationale situatie. De Commissie spreekt in dit verband van een tijdelijke helpdeskfunctie voor de Commissie voor de m.e.r. op het gebied van de SMB en de m.e.r. Het gaat om een pilotperiode van drie jaar. Evaluatie zal moeten uitwijzen of, en zo ja, hoe continuering daarna nodig is. Ik ben graag bereid om samen met de Commissie voor de m.e.r. de mogelijkheden voor een dergelijke pilotfase te bezien, mede in het licht van de lopende meerjaren-opdracht aan SenterNovem ten behoeve van InfoMil en van de toekomstige wettelijke taken van de Commissie.

Met de Commissie voor de m.e.r. ben ik van mening dat zij op grond van haar publieke functie niet in een positie verkeert om diensten te leveren, die reeds voldoende door particuliere organisaties worden aangeboden. Door zich te beperken tot het uitvoeren van publieke taken wordt oneigenlijke concurrentie voorkomen en komt haar onafhankelijke positie niet in het geding.

In de huidige m.e.r.-procedure is tweemaal een wettelijk verplichte consultatie van de Commissie voor de m.e.r. opgenomen: bij het adviseren over

de richtlijnen van het bevoegd gezag voor het op te stellen milieुरapport (artikel 7.14 Wm) en bij de toetsing van het milieुरapport (artikel 7.26 Wm). Indien het voorliggende wetsvoorstel in zijn huidige vorm vastgesteld wordt, komen hier tijdelijk extra wettelijke taken bij voor die plannen, die nu niet in het Besluit m.e.r. zijn opgenomen (namelijk in het geval van Habitat/EHS-gebieden). De huidige m.e.r. en de nieuwe SMB zullen enige tijd naast elkaar bestaan. Indien de herziening van de m.e.r. op de voorgestelde wijze wordt omgezet in wettelijke voorzieningen (mogelijk in het najaar van 2007), zal de Commissie voor de m.e.r. over de meeste nu nog m.e.r.-plichtige projecten niet langer wettelijk verplicht behoeven te worden geraadpleegd. Het zal het bevoegd gezag dan vrijstaan om de Commissie al dan niet om advies te vragen. In overleg met de Commissie voor de m.e.r. zal ik nagaan op welke wijze haar kennis en expertise in de toekomst beschikbaar zullen kunnen blijven voor het uitvoeren van haar wettelijke en andere publieke taken.

#### **4. Overschrijding implementatietermijn (paragrafen 1.13 en 1.14 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de directe gevolgen en risico's zijn van het niet tijdig implementeren van de richtlijn, mede met het oog op de uitvoeringspraktijk voor het Rijk en de decentrale overheden. Tevens vragen zij welke mogelijke nadelen dit verder geeft in de te volgen procedures, vanwege de directe werking van de richtlijn.

De implementatiedatum van de richtlijn is op 21 juli 2004 verstreken. Vanaf dat moment dienden de lidstaten van de Europese Unie de richtlijn te hebben omgezet in nationale wet- en regelgeving. Op die datum was er echter in Nederland nog niet voorzien in deze omzetting. Dit betekent dat bij de toepassing in de praktijk rekening dient te worden gehouden met de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn. Dit zijn bepalingen die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn en rechten aan derden toekennen. Wanneer met deze rechtstreekse werking geen rekening wordt gehouden, worden deze bepalingen van de richtlijn ten onrechte niet toegepast. De nationale rechter moet in een dergelijke situatie de nationale regelgeving die in strijd is met de direct werkende bepalingen van de richtlijn buiten toepassing laten. Uiteindelijk kan Nederland ook worden verplicht, onder de door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof van Justitie) in jurisprudentie gestelde voorwaarden, de schade te vergoeden die particulieren ondervinden door het niet tijdig implementeren van deze richtlijn.

Het niet tijdig implementeren van de richtlijn kan voor het Hof van Justitie aanleiding zijn om in een inbreukprocedure te constateren dat Nederland in gebreke is gebleven. De Europese Commissie heeft deze procedure tegen Nederland reeds in gang gezet. Ten overvloede geef ik nog aan dat, indien uiteindelijk aan een dergelijke uitspraak van het Hof geen gevolg wordt gegeven, het Hof een forfaitaire som of een dwangsom kan opleggen.

Gezien het voorgaande is het van belang dat de betrokken bestuursorganen zoveel mogelijk conform de richtlijn handelen. Daarom is reeds vóór het verstrijken van de datum van 21 juli 2004 een handleiding opgesteld waarin de doelstellingen van de richtlijn zijn toegelicht en de voor de praktijk belangrijkste bepalingen van de richtlijn zijn uitgewerkt. Tevens is in deze handleiding ingegaan op de mogelijke risico's in situaties waarin de bepalingen van de richtlijn ten onrechte niet of niet volledig worden toegepast. Deze handleiding is ter kennisneming toegezonden aan alle betrokken departementen en aan alle provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen. Deze bestuursorganen dienen immers rekening te

houden met de richtlijn. Daarnaast is met een uitgebreide voorlichtings-campagne bij gemeenten en provincies de toepassing in de praktijk verder ondersteund.

Tot op heden is de richtlijn bij de voorbereiding van een beperkt aantal plannen reeds toegepast. Het betreft plannen van zowel gemeenten en provincies als van het Rijk. In algemene zin kan worden gesteld dat men bij de toepassing niet op fundamentele problemen is gestuit. Er bestaan weliswaar concrete interpretatievragen, maar deze zijn vooralsnog oplosbaar. De ruime ervaring in de praktijk met het instrument m.e.r. en de ondersteunende rol van bijvoorbeeld Infomil en de Commissie voor de m.e.r. spelen hierbij een grote rol. Tevens werd ter ondersteuning van de toepassing van de direct werkende bepalingen van de richtlijn SMB in januari 2005 het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit m.e.r. 1994, waarvoor dit wetsvoorstel de basis biedt, gepubliceerd in de Staatscourant van 17 januari 2005 (Stcrt. 2005, 11). Deze publicatie staat ten dienste van de gewenste duidelijkheid voor de praktijk over de situaties waarin de SMB richtlijn van toepassing kan zijn, maar vloeit primair voort uit de urgentie van implementatie van de richtlijn.

Terecht wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat er thans sprake is van verschillende regimes voor milieubeoordeling. Op het niveau van kaders-tellende plannen dient de richtlijn SMB te worden toegepast. Zodra deze in Nederlands recht is omgezet, neemt dit wettelijk regime de plaats in van het regime van de richtlijn. Op het niveau van projecten (uitvoeringsbesluiten) geldt thans nog het regime van de m.e.r. Het nieuwe regime voor plannen is beknopter dan het huidige m.e.r.-systeem voor projecten en de eertijds al in het Besluit m.e.r. opgenomen plannen die nu onder de reikwijdte van de richtlijn SMB zullen vallen. Met het oog op de gewenste integratie van beide regimes is dan ook de beleidsbrief m.e.r. aan de Kamer opgesteld, waarin het toekomstige stelsel voor milieubeoordeling dat mij voor ogen staat, is geschetst. Voordat de in deze brief geschetste lijnen voor de herziening van de m.e.r. zijn uitgewerkt in concrete voorstellen tot wetswijzigingen, zullen deze regimes echter noodzakelijkerwijs tot het moment van inwerkingtreding van die wetswijzigingen, naast elkaar bestaan. De ervaringen met de SMB tot nu toe hebben laten zien dat dit naast elkaar bestaan voor de praktische toepassing niet tot fundamentele problemen heeft geleid. Wel dient deze situatie zo snel mogelijk aangepast te worden. De voordelen die het beoogde systeem van milieubeoordeling biedt, kunnen namelijk pas ten volle worden gerealiseerd als de huidige m.e.r.-regelgeving zal zijn herzien en optimaal zal zijn afgestemd op de nieuwe SMB. Ik ben dan ook voornemens om de noodzakelijke wetswijzigingen zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer in te dienen.

## **5. Toekomstig stelsel van milieubeoordeling (paragraaf 3 memorie van toelichting)**

### *Mogelijke afwenteling van bestuurslasten*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe in de (bestuurlijke) praktijk voorkomen kan worden enerzijds dat bestuurslasten in het toekomstige stelsel van milieubeoordeling worden afgewenteld op decentrale overheden en anderzijds dat door de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om vrijwillig extra elementen aan de wettelijk verplichte procedure toe te voegen, de gewenste lastenverlichting niet of slechts ten dele wordt gerealiseerd.

Ik deel de mening van deze leden dat «een goede beoordeling van de milieueffecten recht moet doen aan de specifieke kenmerken en lokale

omstandigheden van een activiteit». Dit sluit namelijk aan bij de doelstelling van het kabinet om «daar waar mogelijk ruimte te laten voor de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van andere overheden». In de verdeling van die verantwoordelijkheden van de overheden zelf zal in de toekomst echter niets wijzigen. Er is immers enerzijds sprake van een verantwoordelijk bestuursorgaan ten aanzien van het «plan» en anderzijds van een bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een «besluit» ten aanzien van een concrete activiteit. Het bevoegd gezag blijft er in de toekomst voor verantwoordelijk, zoals nu ook reeds het geval is voor de m.e.r., om te bepalen wat in een milieuraapport aan de orde moet komen en of een milieuraapport van de initiatiefnemer voldoende informatie bevat om een zorgvuldig bestuurlijk besluit te kunnen nemen. Verder kan het bevoegd gezag, zoals momenteel ook al het geval is voor de m.e.r., extra informatie of advies inwinnen – over milieueffecten of andere relevante aspecten van een project – indien hij dat voor het desbetreffende bestuurlijke besluit nodig acht. Of hiervan daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt zal mede afhangen van de wettelijke voorzieningen van de moederprocedure (het bestuurlijke proces). Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van decentrale overheden zullen dus in de toekomst ook op deze punten niet wijzigen. Ik verwacht dan ook niet dat er bij de toekomstige vereenvoudigde m.e.r. sprake zal zijn van afwenteling van bestuurlijke lasten naar decentrale overheden als gevolg van wettelijke verplichtingen.

De nieuwe milieubeoordeling op planniveau geldt voor plannen van alle overheden die aan de criteria voor de SMB-plicht voldoen. Dit wetsvoorstel sluit zo dicht mogelijk aan bij de verplichtingen uit de SMB richtlijn. Door de autonome SMB-plicht van bepaalde plannen van decentrale overheden die volgt uit de Europese verplichtingen, is er dus bij de SMB geen sprake van afwenteling van bestuurslasten naar decentrale overheden als gevolg van wettelijke verplichtingen.

De strikte implementatie van de richtlijn SMB en na 18 jaar tevens van de m.e.r.-richtlijn betekent dat er ruimte komt voor maatwerk. In de toekomst zullen zich situaties kunnen voordoen waarin het bevoegd gezag met het oog op de specifieke (lokale) omstandigheden in gevallen met verstrekkende milieugevolgen, een extra element aan de wettelijke procedure zal willen toevoegen. Zijn inspraak (in de scopingfase) en advisering door de Commissie voor de m.e.r. in de huidige m.e.r.-regelgeving verplicht, in de toekomst zal het bevoegd gezag hiervoor zelf kunnen kiezen, indien het dat voor het desbetreffende bestuurlijke besluit (voor het plan of het concrete project) nodig acht en zal het in die zin maatwerk kunnen leveren.

In situaties waarbij de overheid zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is, zoals bij alle SMB-plichtige overheidsplannen als bij m.e.r.-plichtige overheidsprojecten, zullen de bestuursorganen zelf de consequenties dragen van mogelijk lastenverzwarende beslissingen (niet voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen). Verwacht mag worden dat het bevoegd gezag hierin een zorgvuldige afweging zal maken.

Indien tot dergelijke procedureverlengende elementen wordt overgegaan, kan dit de beoogde vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven onder druk zetten. M.e.r.-plichtige projecten van het bedrijfsleven vereisen in de meeste gevallen tevens een milieuvergunning. Omdat het hier doorgaans om niet-complexe projecten gaat waarvoor bovendien de m.e.r.-procedure geïntegreerd zal zijn in de milieuvergunning-verlening, verwacht ik dat voor deze gevallen in de praktijk niet of slechts bij hoge uitzondering sprake zal zijn van extra procedureverlengende elementen.

Overigens verwacht ik dat de grootste lastenverlichting voor het bedrijfsleven zal worden bereikt, doordat, naast het stroomlijnen van de m.e.r.-procedure zelve, het aantal activiteiten dat m.e.r.-plichtig is zoveel mogelijk zal worden gereduceerd tot hetgeen Europeesrechtelijk verplicht is. Het aantal m.e.r.-gevallen per jaar kan hiermee met ongeveer 1/3 dalen. Het merendeel hiervan betreft projecten van het bedrijfsleven.

*Te verwachten administratieve lasten van het wetsvoorstel SMB*

De leden van de CDA-fractie vragen om precies aan te geven wat de te verwachten administratieve lasten van het wetsvoorstel SMB voor de diverse overheden zijn en welke reductiemogelijkheden er zijn bij het streven naar een nieuw stelsel van milieubeoordeling.

In reactie daarop zij het volgende vermeld. In de memorie van toelichting (paragraaf 4) zijn de extra kosten begroot op € 570 000. Hierbij is ervan uitgegaan dat veel kosten, zoals het beschrijven en beoordelen van de gevolgen voor het milieu en van redelijke alternatieven bij plannen, nu ook al worden gemaakt. Op grond van het wetsvoorstel moet dat echter veelal explicieter gebeuren dan thans het geval is voor plannen waarvoor in het huidige regime geen milieueffectbeoordeling nodig is.

Ik deel dan ook de mening van het IPO (zie noot 2), inhoudende dat het bedrag veel te laag is. Naar aanleiding hiervan wordt in nauw overleg met de provincies en gemeenten bovengenoemde raming opnieuw bezien.

Wat betreft de reductiemogelijkheden van administratieve lasten bij het streven naar een nieuw stelsel van milieubeoordeling, merk ik het volgende op.

De mogelijkheden tot reductie van de lasten zijn gelegen in de herziening van de m.e.r.-procedure. Introductie van de nieuwe SMB betekent immers een noodzakelijke verhoging van de regel- en lastendruk. In de beleidsbrief m.e.r. ben ik daarop ingegaan. Reducties zullen onder meer worden gerealiseerd door het niet langer verplicht stellen van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA), het overhevelen van een aantal categorieën van de C-lijst van het Besluit m.e.r. (m.e.r.-plichtig) naar de D-lijst (m.e.r.-beoordelingsplichtig), waardoor het aantal uit te voeren milieueffectrapportages daalt en door een aantal meer procedurele vereisten niet langer verplicht te stellen. In genoemde brief is aangegeven dat een lastenverlichting voor het bedrijfsleven en de overheden gezamenlijk wordt verwacht van € 1,7–2,8 mln. per jaar.

*C- en D-lijsten van het Besluit m.e.r.*

De leden van de CDA-fractie vragen op welke onderdelen de richtlijn SMB (die middels het voorliggende wetsvoorstel geïmplementeerd wordt) en de m.e.r.-regelgeving worden geharmoniseerd, in het bijzonder bij het verplaatsen van de huidige «koppen» van de C-lijst naar de D-lijst van het Besluit m.e.r. en het opschonen van de D-lijst.

De richtlijn SMB en de m.e.r.-richtlijn zijn wat de werkingssfeer betreft aan elkaar gekoppeld. Bepaalde plannen die voor later m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten een kader scheppen, zijn volgens de richtlijn SMB SMB-plichtig. Het laten vervallen van m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht voor bepaalde projecten leidt ertoe dat er op plannen die voor deze projecten een kader scheppen, geen SMB-plicht meer zal rusten. Dit geldt niet voor plannen die een kader scheppen voor projecten waarvoor de m.e.r.-plicht wordt omgezet in een m.e.r.-beoorde-

lingsplicht. Bij deze overheveling van de C naar de D-lijst blijft de SMB-plicht voor die gevallen op grond van Europese verplichtingen in stand.

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de mededeling in de beleidsbrief m.e.r. dat de regering wil nagaan of de drempelwaarden in het Besluit m.e.r. wellicht een minder bindende juridische status zouden kunnen krijgen.

Bij het in de toekomst herzien van drempelwaarden in de C en D-lijsten van het Besluit m.e.r. moet voorkomen worden dat strakke drempelwaarden voornamelijk worden gebruikt om een m.e.r.-(beoordeling) te ontduiken. Bovendien is uit jurisprudentie van het Hof van Justitie gebleken dat drempelwaarden ook juridisch niet altijd als een harde grens gehanteerd mogen worden. Het gaat immers om het beoordelen of voor een bepaald project aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. Deze effecten zouden zich ook kunnen voordoen in gevallen die onder de drempelwaarden vallen. Dit impliceert dat drempelwaarden niet altijd een absolute betekenis kunnen hebben. Bij de voorziene wijziging van het Besluit m.e.r. zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

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