

Vergaderjaar 1991-1992

22 608**Wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****Hoofdstuk I. Inleiding**

De wettelijke regeling van milieu-effectrapportage is neergelegd in de hoofdstukken 2, 4A, 5A en 7 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133), het Besluit milieu-effectrapportage (Stb. 1987, 278) en het Besluit Startnotitie Milieu-effectrapportage (Stcrt. 1987, 154).

Deze wetgeving is mede een implementatie van de 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 (PbEG L175/40). In het vervolg van deze memorie zal gesproken worden van richtlijn.

De uiterste datum voor omzetting van deze richtlijn in Nederlandse wetgeving was 3 juli 1988.

Bij toetsing van de Nederlandse m.e.r.-wetgeving aan de richtlijn, constateerde de Europese Commissie (voortaan te noemen de Commissie) dat een aantal artikelen van de richtlijn niet op juiste wijze is omgezet in Nederlands recht. Daarop stelde de Commissie de regering bij brief van 25 april 1990 (kenmerk SG (90) D/21 487) in gebreke voor de omzetting van de betreffende onderdelen van de richtlijn.

Volgens de Commissie zijn de artikelen 2, eerste en derde lid, 4 en 7 van de richtlijn niet op bevredigende wijze omgezet. In hoofdlijnen heeft de ingebrekestelling betrekking op de volgende onderwerpen:

- de volledige implementatie van bijlage I van de richtlijn in het Besluit milieu-effectrapportage;
- de ontheffingsregeling op grond van artikel 41e, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne;
- het ontbreken van een mogelijkheid voor een aanwijzing voor m.e.r.-plicht voor concrete projecten die onder bijlage II van de richtlijn vallen, en
- verwerking van artikel 7 van de richtlijn, betreffende de informatie-uitwisseling en consultatie in gevallen van grensoverschrijdende milieu-effecten.

Vanwege de ingebrekestelling door de Commissie moet de Nederlandse wetgeving aan de richtlijn worden aangepast. De werkingssfeer

van het Besluit milieu-effectrapportage is inmiddels bij Besluit van 24 februari 1992 (Stb. 107) volledig in overeenstemming gebracht met bijlage I van de richtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een aanvulling en wijziging van hoofdstuk 4A van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne voor wat betreft de genoemde onderwerpen van de richtlijn. In het verslag over de werking van de regeling milieu-effectrapportage, dat bij brief van 6 mei 1991 aan de Staten-Generaal is aangeboden (kamerstukken II, 1990/91, 22 103, nr. 1) is deze aanpassing als één van de uit te voeren punten aangekondigd. De overige punten uit het verslag die aanpassing van de wettelijke regeling vergen (omschrijving meest milieuvriendelijke alternatief, compensatie van milieugevolgen en een regeling betreffende de aanvulling van het milieu-effectrapport) zijn hier niet meegenomen. Dit wetsvoorstel omvat alleen de correcte implementatie van de richtlijn.

Achtereenvolgens zullen in deze memorie de ontheffingsregeling, de aanwijzingsprocedure en de consultatieregeling besproken worden.

Tot slot zal aandacht worden geschonken aan de dereguleringsaspecten.

Hoofdstuk II. Inhoud van het wetsvoorstel

1. De ontheffingsregeling

Artikel 2, derde lid, van de richtlijn maakt het mogelijk dat de lid-staten in uitzonderlijke gevallen en onder bepaalde in de richtlijn genoemde voorwaarden voor een bepaald project geheel of gedeeltelijk vrijstelling kunnen verlenen van de bepalingen van de richtlijn.

De lid-staten moeten in dat geval onder meer nagaan of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is. Ook moeten de gegevens betreffende deze vrijstelling en de redenen waarom zij is verleend, ter beschikking van het publiek en de Commissie gesteld worden.

De Commissie constateerde dat de ontheffingsregeling in artikel 41e, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne geen juiste uitvoering is van artikel 2 van de richtlijn. Artikel 41e, eerste lid, onder a, maakt het mogelijk ontheffing van de m.e.r.-plicht te verlenen, indien de activiteit, vanwege de omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, geen belangrijke nadelige milieugevolgen zal hebben.

De Commissie voert daarbij aan dat het feit dat een bepaalde activiteit, vanwege de omstandigheden waaronder deze wordt ondernomen, aanzienlijk geringere milieugevolgen heeft dan in het algemeen van een dergelijke activiteit kan worden verwacht, in het kader van een milieu-effectbeoordeling moet worden vastgesteld. Voorts is zij van mening dat een algemene ontheffingsgrond zoals bedoeld in artikel 41e niet gerekend kan worden tot «uitzonderlijke gevallen» als bedoeld in de richtlijn.

Ten aanzien van het eerstgenoemde punt heeft de regering de Commissie laten weten dat de huidige ontheffingsprocedure de nodige waarborgen bevat voor het verkrijgen van inzicht in de mogelijke nadelige milieugevolgen. Gezien de grote hoeveelheid informatie die bij een ontheffingsverzoek dient te worden verstrekt, kan de Nederlandse regeling de vergelijking met hetgeen in de richtlijn is bepaald, doorstaan.

Voor wat betreft het tweede punt kan geconstateerd worden dat de praktijk bij de beoordeling van ontheffingsverzoeken er op gericht is met terughoudendheid ontheffing te verlenen.

Bij de beantwoording van de vraag wat er met de ontheffingsmogelijkheid moet gebeuren, moet ook naar de inmiddels opgedane praktijkervaringen worden gekeken. De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State stelt zware eisen aan een ontheffingsverzoek. De inspanning die thans van een aanvrager om ontheffing wordt gevergd, staat in geen verhouding tot de kans op succes. Ook is de lange duur van de behandeling van de beroepen tegen verleende ontheffingen een factor. Het kan daardoor één of meer jaren duren alvorens er definitieve zekerheid is of de ontheffing in stand blijft.

Nu de praktijk heeft aangetoond dat een simpele en snelle toepassing van de ontheffingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 41e, eerste lid, onder a, niet mogelijk is, is er uiteindelijk voor gekozen deze ontheffingsmogelijkheid te doen vervallen. Aldus worden er ook geen verwachtingen gewekt die misleidend zijn.

In het verslag over de werking van de regeling milieu-effectrapportage, heeft de regering dit voornemen tot schrappen van deze ontheffingsmogelijkheid reeds aangekondigd. Het schrappen van deze ontheffingsgrond komt ook voor in het advies van de Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (kamerstukken II, 1989/1990, 21 692, nr. 1).

2. De aanwijzingsmogelijkheid voor projecten van Bijlage II van de richtlijn

Inleiding

De Commissie constateert in de ingebrekestelling dat de Nederlandse m.e.r.-wetgeving niet de mogelijkheid biedt om de projecten van bijlage II van de richtlijn, die onder omstandigheden aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, aan een milieu-effectbeoordeling te onderwerpen. De Commissie acht dit in strijd met de bepalingen uit de richtlijn.

De richtlijn bevat in bijlage I een lijst van categorieën van activiteiten die de lid-staten onverkort, dat wil zeggen zonder nadere drempelbepalingen, aan een milieu-effectbeoordeling moeten onderwerpen.

Daarnaast bevat de richtlijn in bijlage II een lijst van categorieën van activiteiten die volgens artikel 4, tweede lid, juncto artikel 2, eerste lid, van de richtlijn aan een milieu-effectbeoordeling kunnen worden onderworpen, indien de lid-staten van oordeel zijn dat de kenmerken van een concreet project dit noodzakelijk maken. Ten aanzien van deze projecten bestaat er voor de lid-staten dus een beoordelingsmarge wanneer een milieu-effectbeoordeling conform de richtlijn noodzakelijk is.

Nederland heeft het stelsel van de richtlijn aanvankelijk zo opgevat dat het de lid-staten vrijstond sommige categorieën van bijlage II wel (met drempelwaarden) en andere helemaal niet in de nationale m.e.r.-wetgeving op te nemen. Het Besluit milieu-effectrapportage bevat, naast de (verplichte) categorieën van activiteiten van bijlage I, een aantal activiteiten uit bijlage II, waarbij drempelwaarden zijn opgenomen. De overige activiteiten van bijlage II zijn echter niet in het Besluit milieu-effectrapportage opgenomen.

De Nederlandse m.e.r.-regeling biedt geen mogelijkheid om de projecten genoemd in bijlage II van de richtlijn, die niet zijn opgenomen in het Besluit milieu-effectrapportage, onder bepaalde omstandigheden aan een m.e.r.-plicht te onderwerpen. De in artikel 41d neergelegde mogelijkheid om bij spoedgevallen m.e.r.-plichtige activiteiten aan te

wijzen is niet bedoeld voor het m.e.r.-plichtig verklaren van individuele gevallen.

Deze zogenaamde spoedaanwijzing dient te worden gevolgd door een algemene maatregel van bestuur waarbij de categorie van activiteiten, waartoe het desbetreffende individuele geval behoort, in zijn geheel m.e.r.-plichtig wordt gemaakt. Deze bevoegdheid is bedoeld om gehele categorieën onder de m.e.r.-plicht te brengen.

Om de discrepantie tussen de richtlijn en de Nederlandse m.e.r.-regeling weg te nemen, is het noodzakelijk een voorziening in de wet op te nemen om activiteiten, die niet m.e.r.-plichtig zijn gesteld in het Besluit milieu-effectrapportage en die zijn genoemd in bijlage II van de richtlijn, te kunnen aanwijzen. Er is een wijziging in voorbereiding van het Besluit milieu-effectrapportage die er toe strekt om voor iedere activiteit, genoemd in bijlage II van de richtlijn, de grenzen aan te geven waarbeneden deze in ieder geval niet m.e.r.-plichtig is. Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn biedt daartoe de mogelijkheid.

Eén van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie Wabm gaat ook op dit probleem in. In het verslag over de werking van de regeling milieu-effectrapportage, is in reactie op deze aanbeveling reeds in hoofdlijnen aangegeven welke oplossing voor bovengenoemd probleem voor ogen staat. Zoals in het verslag is aangegeven, is gestreefd naar een procedure die beperkt van tijdsduur, zorgvuldig en duidelijk is.

Dit wetsvoorstel voorziet, ter uitvoering van hetgeen in het regeringsverslag is gesteld, in een aanwijzingsprocedure die in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wordt opgenomen. In hoofdlijnen houdt de procedure het volgende in.

Een milieu-effectrapport kan worden gevraagd voor een voorgenomen activiteit van bijlage II van de richtlijn, voor zover deze althans voldoet aan de bij het Besluit milieu-effectrapportage – een wijziging van dit besluit is, zoals gezegd, daartoe in voorbereiding – gestelde voorwaarden. Voldoet de activiteit niet aan de gestelde voorwaarden, dan is daarmee gezegd dat die activiteit niet m.e.r.-plichtig is. Voldoet de activiteit wel aan de gestelde voorwaarde, dan kan die activiteit al dan niet m.e.r.-plichtig zijn. Het oordeel daarover is gelegd bij het bevoegd gezag dat uiteindelijk ook over de activiteit zelf moet beslissen.

Aan de bijlage van het Besluit milieu-effectrapportage zal een nieuw onderdeel worden toegevoegd, waarin de activiteiten van bijlage II van de richtlijn zijn genoemd ten aanzien waarvan het bevoegd gezag kan bepalen dat zij m.e.r.-plichtig zijn ingeval er sprake is van bijzondere omstandigheden. In het gewijzigde artikel 41d is dit tot uitdrukking gebracht. Aldaar wordt gesproken over bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag kan bepalen dat voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Hieronder zal de procedure nader worden toegelicht.

2.1 Criteria voor m.e.r.-plicht

Het moge duidelijk zijn dat niet voor alle activiteiten die genoemd worden in bijlage II van de richtlijn een milieu-effectrapport noodzakelijk zal zijn. Gezien het karakter en doel van de lijst (een groot scala van activiteiten, die alleen onder omstandigheden belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben) is het niet wenselijk voor al deze activiteiten een milieu-effectrapport te eisen. Milieu-effectrapportage is en

blijft voorbehouden aan activiteiten die *belangrijke* nadelige milieugevolgen kunnen hebben. Alleen dan is het zinvol om een dergelijke procedure toe te passen.

Een milieu-effectrapport zal voor de activiteiten van bijlage II van de richtlijn (voorzover niet reeds opgenomen in het Besluit milieu-effectrapportage), alleen noodzakelijk zijn als de activiteit, gezien de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. Bij de bijzondere omstandigheden moet gedacht worden aan de aard, omvang of ligging van de activiteit. Bij de ligging gaat het om de aard of gevoeligheid van het gebied, waarin de activiteit plaatsvindt.

Voorts kan de activiteit zelf uitzonderlijk zijn, voor wat betreft uitvoering of omvang. Tot slot kan het gaan om een activiteit die in samenhang met andere activiteiten belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. Door een dergelijke samenloop kunnen belangrijke nadelige milieugevolgen van cumulatieve aard ontstaan.

In de artikelen 41hb en 41hd (nieuw) zijn deze bijzondere omstandigheden, waarop de beslissing of een milieu-effectrapport noodzakelijk is, wordt gegrond, nader ingevuld. Genoemd worden:

- de aard en omvang van de activiteit;
- de milieugevolgen van de activiteit mede in samenhang met de milieugevolgen van andere activiteiten ter plaatse (cumulatie);
- de ligging in of nabij gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast.

Eén van de redenen waarom een milieu-effectrapport noodzakelijk kan zijn, is bijvoorbeeld het feit dat het project gesitueerd wordt in of nabij een gevoelig gebied waar het door (bepaalde) emissies en immissies belangrijke nadelige milieu-effecten kan veroorzaken. Hierbij kan gedacht worden aan bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, gebieden met bijzondere ecologische waarden en stiltegebieden. Maar ook gebieden die reeds in ernstige mate zijn verontreinigd of aangetast kunnen gevoelig zijn. Als richtsnoer kunnen de – voor aanwijzing voor m.e.r.-plicht – beslissingsbevoegde overheden bijvoorbeeld een inventarisatie maken van de relevante gebieden, waar, alvorens tot het ondernemen van bepaalde activiteiten wordt besloten, een milieu-effectrapport noodzakelijk kan zijn. Daarbij verdient het aanbeveling om aansluiting te zoeken bij bestaande beleidsuitspraken waarin bepaalde gebieden vanwege hun waarde zijn aangewezen. Te denken valt aan bijvoorbeeld in het streekplan omschreven bodembeschermingsgebieden, stiltegebieden, natuurgebieden of provinciale grondwaterbeschermingsplannen. Voorts valt te denken aan gebieden die vallen onder de ecologische hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan (kamerstukken II, 1989/90, 21 149, nrs. 2–3). Voor initiatiefnemers is dan duidelijk voor welke activiteiten in welke gebieden een milieu-effectrapport in de rede ligt. Voorts wordt hierdoor de mogelijkheid om gelijksoortige gevallen ook gelijk te behandelen, vergroot.

Bij deze aanpak bij een aanwijzing voor m.e.r.-plicht zijn er raakvlakken met de artikelen 41f tot en met 41h van de wet, die de provincies de mogelijkheid bieden om bij verordening aanvullende lijsten van activiteiten en besluiten vast te stellen waarvoor met het oog op bijzondere gebieden m.e.r.-plicht geldt.

Dit kunnen volgens de toelichting op het artikel gebieden zijn met een bijzondere betekenis uit milieu-oogpunt (bijvoorbeeld stiltegebieden of natuurgebieden) of gebieden waarin een cumulatie van milieu-aantastingen plaatsvindt.

De overeenkomst tussen beide regelingen is dat in beide gevallen een milieu-effectrapport kan worden gevraagd indien een activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen in een gevoelig gebied kan hebben. De grondslag voor m.e.r.-plicht is dus in beide gevallen gelijk.

Het voornaamste verschil is dat een aanwijzing voor m.e.r.-plicht op grond van artikel 41hb en 41hd per concreet project beoordeeld moet worden, terwijl bij de provinciale verordening er geen individuele beoordeling meer is maar in de aangewezen gevallen altijd een milieu-effectrapport gemaakt moet worden.

Op grond van deze samenhang is in artikel 41hb de grondslag voor de aanwijzing analoog aan de formulering bij de provinciale m.e.r.-verordening omschreven.

2.2 Instantie die bevoegd is te beslissen of een milieu-effectrapport moet worden gemaakt

Artikel 1, derde lid, van de richtlijn, bepaalt dat de lid-staten bevoegde instanties kunnen aanwijzen om de taken, voortvloeiend uit de richtlijn, uit te voeren. Dit betekent dat het niet vanzelfsprekend is dat de rijks-overheid de beslissingsbevoegde instantie is, maar dat kunnen – in de Nederlandse situatie – bijvoorbeeld ook provincie of gemeente zijn.

In het wetsvoorstel is dan ook opgenomen dat het bevoegd gezag dat een besluit over een bepaalde activiteit moet nemen (bijvoorbeeld de afgifte van een vergunning voor een bepaalde activiteit), aangewezen is om te beoordelen of voor de voorgenomen activiteit een milieu-effectrapport gemaakt moet worden. Het bevoegd gezag kan de specifieke omstandigheden, waaronder een activiteit wordt ondernomen het beste beoordelen en beslissen of, gezien deze omstandigheden, een milieu-effectrapport noodzakelijk is.

2.3 Werkingssfeer

Voor betrokkenen (initiatiefnemers en bevoegde instanties) moet het vooraf duidelijk zijn welke activiteiten voor een beoordeling voor m.e.r.-plicht in aanmerking komen. Daarbij is vooral van belang dat initiatiefnemers (in het bijzonder vergunningaanvragers) binnen een korte tijd zekerheid hebben of voor de voorgenomen activiteit al dan niet een milieu-effectrapport opgesteld moet worden.

Bijlage II van de richtlijn bevat een zeer groot aantal categorieën activiteiten, die in algemene termen zijn omschreven. Een nadere concretisering van activiteiten ontbreekt. Hierdoor zou een eenvoudige verwijzing naar de bijlage II onvoldoende duidelijkheid aan het bevoegd gezag en initiatiefnemers verschaffen welke activiteiten in aanmerking komen voor een beoordeling.

De lijst zal daarom bij algemene maatregel van bestuur nader geconcretiseerd worden, toegespitst op de Nederlandse situatie.

De categorieën, genoemd in bijlage II kunnen globaal in twee soorten van activiteiten worden onderverdeeld:

- de meeste activiteiten betreffen de oprichting van een inrichting waarin bepaalde milieubelastende activiteiten plaatsvinden; hiervoor zijn (milieu) vergunningen vereist;
- voor het overige betreft het vooral infrastructurele ingrepen; hiervoor zijn meestal ruimtelijke besluiten noodzakelijk (zoals bijvoorbeeld een streekplan).

De richtlijn biedt in artikel 4, tweede lid, de mogelijkheid om de projecten van bijlage II nader te specificeren door bijvoorbeeld drempelwaarden op te nemen zodat de werkingssfeer beperkt kan worden tot de grootschalige activiteiten die mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen hebben.

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur activiteiten aan te wijzen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag kan bepalen dat een milieu-effectrapport moet worden gemaakt (artikel 41d nieuw). Deze algemene maatregel van bestuur zal worden gebaseerd op bijlage II van de richtlijn.

Bij die aanwijzing zullen waar mogelijk drempelwaarden of criteria (zoals oppervlakte, inhoud, capaciteit, soort of een combinatie daarvan) worden gehanteerd, die thans reeds in de milieuwetgeving zijn neergelegd vanwege het onderscheid naar de omvang van de milieubelasting.

Voor wat betreft inrichtingen worden voornamelijk die inrichtingen in de lijst opgenomen, waarvoor gedeputeerde staten of de rijksoverheid bevoegd gezag zijn. Het zal hierbij meestal gaan om grootschalige projecten.

Daarbij zal de aanwijzing van die inrichtingen zo mogelijk worden afgestemd op de aanwijzing van categorieën van inrichtingen, voorgesteld in het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit behorend bij het wetsvoorstel houdende uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving) (kamerstukken I, 1990/91, 21 087, nr. 335).

Voorts zal de werkingssfeer worden beperkt tot nieuwe situaties, te weten oprichting (van bijvoorbeeld inrichtingen) en aanleg (van bijvoorbeeld infrastructurele projecten) en uitbreidingen van deze activiteiten die qua omvang met oprichting of met aanleg gelijkgesteld kunnen worden. Dit houdt in dat wijzigingen en vervangingen van bestaande activiteiten niet onder de werkingssfeer zullen vallen.

Tot slot zullen bij alle categorieën van activiteiten de overheidsbesluiten aangewezen worden, waarvoor het milieu-effectrapport moet worden gemaakt, als wordt besloten dat een milieu-effectrapport vereist is. Voor inrichtingen zal dit meestal de vergunningverlening op grond van hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zijn.

De op te stellen algemene maatregel van bestuur zal een besluit zijn tot wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage. Naast de bestaande lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten zal een nieuwe lijst worden toegevoegd van activiteiten waarvan beoordeeld moet worden of het noodzakelijk is dat een milieu-effectrapport noodzakelijk is voor de voorbereiding van het daarbij aangegeven besluit.

2.4 De procedure

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe paragraaf 3 van hoofdstuk 4A van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, waarin de procedure is geregeld die gevolgd moet worden bij de beoordeling of een milieu-effectrapport voor een bepaalde activiteit gezien de omstandigheden noodzakelijk is.

Bij de procedure wordt een onderscheid gemaakt tussen besluiten die krachtens wettelijk voorschrift op aanvraag worden genomen (initiatief-

nemer en bevoegd gezag zijn niet dezelfde instantie) en besluiten die niet krachtens wettelijk voorschrift op aanvraag worden genomen (initiatiefnemer is tevens bevoegd gezag). Op beide procedures zal hieronder nader ingegaan worden.

2.4.1 Besluiten op aanvraag

Bij besluiten op aanvraag gaat het om vergunningen, in het bijzonder de milieuvergunningen, die op grond van Hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne worden aangevraagd.

In deze situatie zal de initiatiefnemer die een activiteit wil ondernemen die op de nieuwe lijst staat, dit aan het bevoegd gezag schriftelijk moeten melden. In deze mededeling zal de initiatiefnemer aan moeten geven wat de activiteit inhoudt, hoe de omstandigheden rond zijn project zijn en welke milieu-effecten er zijns inziens kunnen optreden.

Ook kan de initiatiefnemer aangeven dat hij bepaalde maatregelen (zoals bijvoorbeeld emissiereducerende maatregelen) treft waardoor de milieu-effecten in dit geval beperkt kunnen blijven. Het niveau van deze informatie moet voldoende zijn voor de beoordeling door het bevoegd gezag van de noodzaak van het opstellen van een milieu-effectrapport gezien de omstandigheden. Het bevoegd gezag kan zo nodig aanvullende informatie vragen. Indien het wenselijk wordt geacht, kunnen initiatiefnemer en bevoegd gezag overleg voeren.

De meeste informatie die in het kader van de beoordeling of een milieu-effectrapport noodzakelijk is, zal ook nodig zijn in het kader van de vergunningaanvraag. In zoverre betekent de aanwijzingsprocedure dus niet dat veel extra of nieuwe informatie van een initiatiefnemer wordt gevraagd.

De mededeling van de initiatiefnemer kan ook inhouden dat hij op vrijwillige basis een milieu-effectrapportage start. Deze mededeling heeft dezelfde inhoud en strekking als de mededeling die hij normaliter moet doen aan het bevoegd gezag, als er sprake is van een m.e.r.-plichtige activiteit. Het zou dubbel werk betekenen als die mededeling op grond van artikel 41I nogmaals gedaan zou moeten worden. Ingevolge artikel 41hc, tweede lid, is artikel 41I van overeenkomstige toepassing op die mededeling, hetgeen onder meer inhoudt dat de mededeling moet voldoen aan de eisen van het Besluit Startnotitie Milieu-effectrapportage.

Om te verzekeren dat een besluit over de m.e.r.-plicht wordt genomen alvorens een vergunningaanvraag wordt ingediend, is in artikel 41ab opgenomen dat indien de initiatiefnemer geen mededeling als bovengenoemd aan het bevoegd gezag heeft gedaan, de vergunningaanvraag waarop deze betrekking heeft, niet ontvankelijk verklaard moet worden.

In de situatie dat het bevoegd gezag geen afschrift van de beslissing bij de vergunningaanvraag heeft gevoegd of indien geen milieu-effectrapport is overgelegd, maar de aanvraag desalniettemin ingediend wordt, is in artikel 41aa opgenomen dat er geen besluit over de activiteit genomen kan worden. Dit doelt op een situatie die kan ontstaan op grond van artikel 9 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, waarin een ingediende aanvraag na verloop van één maand (of na verlenging twee maanden) niet meer niet-ontvankelijk verklaard kan worden (de aanvraag is dan van rechtswege ontvankelijk).

Het bevoegd gezag moet binnen 6 weken na ontvangst van de mededeling de beslissing nemen of voor de voorgenomen activiteit, gezien de bijzondere omstandigheden waaronder deze wordt ondernomen, een milieu-effectrapport gemaakt moet worden.

Het besluit van het bevoegd gezag moet vervolgens gepubliceerd worden in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen.

Als besloten is dat geen milieu-effectrapport noodzakelijk is, zal dit besluit tevens in de Staatscourant gepubliceerd moeten worden.

Hiermee is het voor andere belanghebbenden (waaronder landelijke organisaties) mogelijk van het besluit kennis te nemen en tegen het besluit beroep in te stellen.

Als het besluit van het bevoegd gezag dat een milieu-effectrapport noodzakelijk is, onherroepelijk is geworden (als de beroepstermijn is verstreken of indien de beslissing in beroep is gehandhaafd), kan de m.e.r.-procedure gekoppeld aan de vergunningaanvraag starten.

De beslissing van het bevoegd gezag zal moeten aangeven wat is overwogen met betrekking tot de gronden genoemd in artikel 41hb. Daarbij moet aangegeven worden welke bijzondere omstandigheden, waaronder de activiteit wordt ondernomen, de conclusie rechtvaardigen dat al dan niet een milieu-effectrapport noodzakelijk is. Er zal in ieder geval aandacht besteed moeten worden aan de genoemde gronden:

- de aard of omvang van de activiteit;
- de milieugevolgen van de activiteit in samenhang met de milieugevolgen van andere activiteiten ter plaatse (cumulatieve effecten);
- de ligging in of nabij gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast.

Het is goed denkbaar dat over de voorgenomen activiteit meer dan één overheidsbesluit van verschillende overheidsorganen genomen moet worden. Artikel 41hb geeft aan dat in die situatie de bevoegde overheidsorganen gezamenlijk beslissen of voor de activiteit een milieu-effectrapport gemaakt moet worden. Daarbij verdient het in procedureel opzicht de voorkeur één van de instanties als coördinerende instantie aan te wijzen. Bij deze opzet wordt aangesloten bij de coördinatieregeling voor milieu-effectrapportage in hoofdstuk 2 van de Wabm.

2.4.2 Besluiten niet op aanvraag

Bij een aantal activiteiten zijn bevoegd gezag en initiatiefnemer dezelfde overheidsinstantie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een overheidsvoornemen om een bedrijventerrein aan te leggen, waarvoor een ruimtelijk plan moet worden herzien. In dat geval vindt de besluitvorming of al dan niet een milieu-effectrapport noodzakelijk is, intern plaats. Het bevoegd gezag zal zelf moeten bepalen of voor de voorgenomen activiteit, gezien de omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een milieu-effectrapport noodzakelijk is.

Alvorens dat besluit te nemen, moet het bevoegd gezag overleggen met de adviesinstanties, die in de besluitvormingsprocedure waarvoor het milieu-effectrapport zou moeten worden gemaakt, geraadpleegd moeten worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de instanties die in het kader van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Stb. 627, 1985) bij een bestemmingsplanprocedure gehoord worden.

Indien bepaald wordt dat een milieu-effectrapport noodzakelijk is, start de m.e.r.-procedure op de gebruikelijke wijze met de publicatie van de startnotitie door het bevoegd gezag en de toezending daarvan aan de Commissie voor de milieu-effectrapportage en de wettelijke adviseurs. Vanaf dat moment wordt de normale m.e.r.-procedure doorlopen.

Het besluit van het bevoegd gezag moet gemotiveerd aangeven hetgeen is overwogen omtrent de bijzondere omstandigheden, waaronder de activiteit wordt ondernomen. Voor een toelichting op de

gronden voor deze afweging, zij verwezen naar paragraaf 2.1 en 2.4.1. Het besluit moet op de gebruikelijke wijze gepubliceerd worden, waaronder, indien is besloten dat een milieu-effectrapport niet noodzakelijk is, in de Staatscourant. Op die manier kunnen derden van deze beslissing kennis nemen en eventueel tegen het besluit beroep instellen.

In artikel 41aa is opgenomen dat het bevoegd gezag een besluit over een activiteit, die voorkomt op de nieuwe lijst niet mag nemen, alvorens een uitspraak is gedaan over de m.e.r.-plicht.

2.5 Beroep

Tegen het besluit van het bevoegd gezag over de noodzakelijkheid van het opstellen van een milieu-effectrapport staat op grond van artikel 56a van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne gedurende één maand Kroonberoep open. Op een dergelijk beroep is sinds 1 januari 1988 de Tijdelijke Wet Kroongeschillen van toepassing. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat een wetsvoorstel tot definitieve regeling in voorbereiding is. Het beroep moet ingesteld worden bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Ook kan een schorsing of een voorlopige voorziening gevraagd worden. In het artikel is opgenomen dat een beschikking wordt geacht te zijn geweigerd, indien het bevoegd gezag niet binnen 6 weken na de datum van ontvangst van de mededeling van de initiatiefnemer een exemplaar van het besluit aan de initiatiefnemer heeft toegezonden. Dit verzekert dat binnen een korte tijd definitief uitsluitel kan worden verkregen of al dan niet een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

2.6 Tot slot

Met de introductie van de nieuwe aanwijzingsmogelijkheid kan de bestaande spoedaanwijzing op grond van artikel 41d komen te vervallen. De mogelijkheid om een bepaalde categorie van activiteiten, waarvan het gewenst is dat ze in alle gevallen m.e.r.-plichtig zijn, in het Besluit milieu-effectrapportage op te nemen bestaat op grond van artikel 41b van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Te denken valt aan nieuwe opkomende activiteiten met mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen.

Met de introductie van de aanwijzingsmogelijkheid kan het systeem van m.e.r.-plicht voor activiteiten als volgt worden samengevat:

- 1) De eerste groep betreft activiteiten die in alle gevallen m.e.r.-plichtig zijn op grond van het – huidige – Besluit milieu-effectrapportage. Bij deze activiteiten (genoemd in bijlage I van de richtlijn maar waaronder ook een aantal activiteiten van bijlage II van de richtlijn vallen) is er altijd sprake van m.e.r.-plicht, als tenminste aan de voorwaarden (zoals bijvoorbeeld de overschrijding van een bepaalde drempel) is voldaan;
- 2) De tweede groep betreft activiteiten die, afhankelijk van de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen, belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben en waarvan het bevoegd gezag kan bepalen dat een milieu-effectrapport moet worden gemaakt. Hier is dus sprake van een «sluimerende» m.e.r.-plicht, die per geval beoordeeld moet worden.

Deze activiteiten worden limitatief bij algemene maatregel van bestuur in een lijst opgenomen. Deze lijst is een omzetting van de bijlage II van de richtlijn. Hierin zullen ook drempelwaarden worden gesteld, zodat alleen die activiteiten zijn opgenomen waarvan verwacht kan worden dat

ze onder bepaalde omstandigheden belangrijke nadelige milieu-effecten kunnen hebben;

3) De derde groep betreft de overige activiteiten die in geen enkel geval m.e.r.-plichtig zijn.

Opgemerkt zij tenslotte dat ook in een provinciale verordening activiteiten m.e.r.-plichtig kunnen worden gesteld. Daarbij valt te denken aan activiteiten ten aanzien waarvan de provinciale staten de drempelwaarden ten opzichte van het Besluit milieu-effectrapportage stringenter hebben vastgesteld of ten aanzien waarvan provinciale staten de «sluimerende» m.e.r.-plicht hebben omgezet in een voor die provincie altijd geldende m.e.r.-plicht.

3. Informatie en consultatie bij m.e.r. voor activiteiten met grensoverschrijdende milieugevolgen

3.1 Inleiding

Artikel 7 van richtlijn bepaalt dat, wanneer een lid-staat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lid-staat, of wanneer een lid-staat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden daarom verzoekt, de lid-staat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 van de richtlijn verzamelde informatie (d.w.z. de in het kader van de milieu-effectrapportage verzamelde informatie) aan de andere lid-staat doet toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt aan zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient tevens als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide lid-staten eventueel noodzakelijke overleg (consultatie).

De Commissie stelt zich op het standpunt dat artikel 7 van de richtlijn expliciet in de nationale wetgeving dient te worden opgenomen.

In dit verband dient ook gewezen te worden op het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104) dat in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE) is voorbereid. Dit verdrag – in het vervolg van deze memorie aangeduid als het ECE-Verdrag – beoogt evenals de richtlijn te bewerkstelligen dat bij activiteiten met grensoverschrijdende milieu-effecten het land waar de activiteit plaatsvindt het mogelijk benadeelde land vroegtijdig informeert en betreft bij de milieu-effectrapportage. Het ECE-Verdrag bevat meer gedetailleerde en deels ook verder strekkende bepalingen dan de richtlijn, in het bijzonder voor het stadium waarin het betreffende buurland dient te worden geïnformeerd over en desgewenst betrokken bij het m.e.r.-proces.

Bovendien bevat het ECE-Verdrag de verplichting om de burgers aan de andere zijde van de grens te informeren over de milieu-effectrapportage en inspraakmogelijkheden te bieden in de desbetreffende milieu-effectrapportage en besluitvormingsprocedure.

Ofschoon de Nederlandse m.e.r.-regeling geen bepalingen bevat met betrekking tot informatie-uitwisseling en consultatie in gevallen van grensoverschrijdende milieu-effecten, heeft de regering in de praktijk in dergelijke gevallen wel uitvoering gegeven aan artikel 7 van de richtlijn.

Zo heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij een aantal projecten met grensoverschrijdende milieu-effecten de startnotitie en de richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport en het milieu-effectrapport zelf aan zijn Duitse ambtgenoot toegezonden en zodoende een basis geboden voor een eventuele consultatie. Dit is gebeurd bij de milieu-effectrapportage inzake de zoutlozingen

op de Eems, de milieu-effectrapportage inzake de Nieuwbouw electrolyse Aluminium Delfzijl, de milieu-effectrapportage inzake de uitbreiding van de Eemscentrale en de milieu-effectrapportage voor de gasleiding door de Waddenzee.

Teneinde de Nederlandse m.e.r.-regeling in overeenstemming te brengen met het in de richtlijn terzake bepaalde en teneinde de basisvoorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn om tot een efficiënte en adequate toepassing van artikel 7 van de richtlijn te komen en tevens de basis te leggen voor implementatie van het ECE-Verdrag dient in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne het Hoofdstuk 4A Milieu-effectrapportage te worden aangevuld. Voorgesteld wordt aan Hoofdstuk 4A een nieuwe paragraaf (§ 8) toe te voegen waarin de bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van de richtlijn worden gebundeld. Voorts zullen enkele andere artikelen aangevuld worden om zeker te stellen dat aan mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen aandacht besteed wordt.

De bestaande artikelen 41n en 41z zullen worden aangevuld met een verplichting voor de Commissie voor de milieu-effectrapportage om bij advisering over de richtlijnen en bij de toetsing van het milieu-effectrapport in te gaan op de vraag of er sprake is van mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-gevolgen.

Bovendien zullen de bestaande artikelen 41l en 41t worden aangevuld met bepalingen betreffende de plicht tot bekendmaking door het bevoegd gezag in (het grensgebied van) het betreffende buurland van de startnotitie respectievelijk het milieu-effectrapport. Deze toevoegingen dienen ter nadere effectuering van de overigens ook nu reeds bestaande inspraakmogelijkheden in een Nederlandse m.e.r.-procedure voor burgers en overheidsinstanties in (grensgebieden van) buurlanden.

Omdat de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne bij de regeling van de inspraak spreekt van «een ieder» kan geen onderscheid worden gemaakt tussen inspraakreacties van binnen en buiten de landsgrenzen.

Behalve bovengenoemde aanpassingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zijn bilaterale afspraken met de buurlanden van essentieel belang om de informatie-uitwisseling en eventuele consultatie op zinvolle en praktische wijze te laten verlopen.

3.2 Coördinerend orgaan bij informatie-uitwisseling en consultatie

Artikel 7 van de richtlijn creëert verplichtingen voor de lid-staten. Er dient derhalve een instantie op rijksniveau te worden belast met taken voortvloeiend uit toepassing van artikel 7 van de richtlijn.

Gezien zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de richtlijn inzake milieu-effectrapportage ligt het voor de hand dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deze rol vervult.

Het aanwijzen van één centrale instantie voor de toepassing van artikel 7 heeft bovendien nog een praktische reden. De richtlijn inzake milieu-effectrapportage heeft betrekking op een aantal zeer uiteenlopende projecten.

In Nederland heeft dit tot gevolg dat afhankelijk van de betreffende projecten steeds verschillende overheidsorganen bij de uitvoering van de richtlijn betrokken zijn. Dit kan voor een buurland een onoverzichtelijke situatie opleveren. In een dergelijk geval zou het namelijk niet op voorhand duidelijk zijn welke instantie aanspreekbaar is voor toepassing van artikel 7 van de richtlijn. Dit wordt ondervangen door een coördine-

rende minister aan te wijzen (in het nieuwe artikel 41 ala, derde lid, wordt dit verwoord).

De regering is voornemens met betrekking tot de uitvoering van artikel 7 van de richtlijn een twee-sporen aanpak te volgen. Het eerste spoor bestaat hierin dat de gebruikelijke en reeds bestaande contacten van de betreffende ministeries en andere overheden met het buurland zullen worden benut. Het tweede spoor bestaat hierin dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer daarnaast belast is met de formele uitvoering van artikel 7 en in dat verband de contacten met de regering van de andere betrokken landen onderhoudt.

Dit betekent dat in geval van een voorgenomen activiteit *in Nederland* met grensoverschrijdende milieugevolgen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast is met het onderhouden van de formele contacten met de regering van het buurland, de procesmatige begeleiding van de informatie-uitwisseling en met de organisatie van de eventuele consultatie met de regeringen van de buurlanden. Inhoudelijk zullen uiteraard de beslissingsbevoegde instanties (bijvoorbeeld vergunningverleners) een voorname rol bij het grensoverschrijdend overleg dienen te hebben en zal zoveel mogelijk van bestaande grensoverschrijdende overlegstructuren gebruik gemaakt moeten worden.

In het geval van een voorgenomen activiteit *in een buurland* met mogelijke grensoverschrijdende milieu-gevolgen in Nederland zal de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het contactpunt zijn voor de regering in het betreffende buurland. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal belast zijn met de procesmatige begeleiding van de informatie-uitwisseling en eventuele consultatie. Daarbij zal de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot taak hebben te zorgen dat de inhoudelijke inbreng van regionale overheden effectief ter kennis komt van het buurland. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan in een dergelijke situatie ook de Commissie voor de milieu-effectrapportage om advies vragen.

3.3. Meldingssysteem

Om de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 7 van de richtlijn te kunnen uitvoeren dient de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tijdig op de hoogte te worden gebracht van m.e.r.-plichtige activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende milieugevolgen. Het wetsvoorstel voorziet in een informatieplicht.

De praktijk-ervaring opgedaan bij de toepassing van artikel 7 heeft duidelijk gemaakt dat het in ieder geval aanbeveling verdient dat lid-staten elkaar tijdig op de hoogte stellen van ophanden zijnde gevallen waarin milieu-effectrapportage wordt toegepast en waarin, gezien de mogelijk grensoverschrijdende effecten, informatie-uitwisseling zal plaatsvinden.

Het voordeel van een tijdige aankondiging van zulke gevallen is dat het «ontvangende land» de noodzakelijke voorbereidingen (de inschakeling van deskundigen e.d) kan treffen. Zodoende kan vertraging in de uitwisseling, eventuele consultatie en besluitvorming zoveel mogelijk worden voorkomen.

Het is ook in de lijn van het ECE-Verdrag om al in een vroeg stadium tot informatie-uitwisseling te komen en het betreffende buurland bij de milieu-effectrapportage te betrekken.

Signalering van een geval van milieu-effectrapportage voor een activiteit met mogelijk grensoverschrijdende milieu-gevolgen zal bij voorkeur reeds in de vooroverlegfase, d.w.z. uiterlijk bij de publicatie van de startnotitie dienen te geschieden (artikel 41alc, eerste lid). Het ligt derhalve voor de hand het bevoegd gezag met deze signaleringstaak te belasten. Voorts verdient het aanbeveling dat ook de Commissie voor de milieu-effectrapportage de mogelijkheid heeft om hetzij bij het advies over de richtlijnen inzake de inhoud van het milieu-effectrapport (artikel 41n), hetzij bij het advies over het milieu-effectrapport (artikel 41z) te wijzen op het feit dat er sprake is van mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten. Ook kan zich de situatie voordoen dat het verzoek om toepassing te geven aan artikel 7 van de richtlijn komt van een andere land (artikel 41ald).

3.4 Procedure en taken in verband met informatie-uitwisseling en consultatie

In vele gevallen zal het op basis van de informatie in de startnotitie aan het bevoegd gezag reeds duidelijk zijn dat er sprake is van mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende effecten. In een dergelijk geval informeert het bevoegd gezag de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uiterlijk tegelijk met de bekendmaking van de startnotitie (artikel 41alc).

Tevens dient bekendmaking te geschieden door het bevoegd gezag in het grensgebied van het betreffende buurland (artikel 41l). De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zendt de startnotitie aan de regering van het betreffende buurland. Indien daartoe geen specifieke instantie is benoemd, zal dit de hoogste, voor milieuzaken verantwoordelijke, autoriteit in het buurland zijn. In de begeleidende brief zal moeten worden aangegeven hoe het verdere verloop van de m.e.r.-procedure is en welke inbreng vanuit het buurland binnen welke termijn mogelijk is.

Inbreng vanuit het buurland wordt meegenomen bij de vaststelling van de richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport.

Het bevoegd gezag zendt de vastgestelde richtlijnen vervolgens naar de insprekers waaronder de insprekers aan de andere zijde van de grens. Na de vaststelling van de richtlijnen zendt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deze naar het betreffende buurland, met daarbij zo mogelijk een aanduiding van de termijn waarbinnen het milieu-effectrapport wordt verwacht. Nadat het milieu-effectrapport is opgesteld wordt dit door het bevoegd gezag bekend gemaakt in het betrokken buurland en aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toegezonden. Deze geleidt het door naar het buurland.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal in de begeleidende brief dienen aan te geven hoe het verdere procedureverloop van de m.e.r.-procedure en van de besluitvorming is.

Op dit tijdstip komt ook de vraag aan de orde of het buurland een consultatie zoals bedoeld in artikel 7 van de richtlijn gewenst acht. Behalve hetgeen is bepaald ten aanzien van de informatie-uitwisseling bevat artikel 7 van de richtlijn ook de bepaling dat de informatie als grondslag dient voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide lid-staten eventueel noodzakelijke overleg (consultatie).

Het betrokken buurland zal deze vraag naar de noodzaak van een consultatie binnen een daartoe door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gestelde termijn (van bijv. één maand) dienen te beantwoorden teneinde mogelijke vertraging in de besluitvormingsprocedure zoveel mogelijk te voorkomen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is belast met de organisatie en begeleiding van een eventuele consultatie. Er dient in principe altijd een consultatie plaats te vinden indien het betrokken buurland daarom verzoekt. Bij de consultatie betreft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het bevoegd gezag voor de betreffende m.e.r.-procedure. Het bevoegd gezag dient de resultaten van de consultatie in beschouwing te nemen bij het nemen van het besluit.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer staan geen mogelijkheden open op basis van de uitkomsten van de consultatie aanwijzingen te geven met betrekking tot het besluit. Een dergelijke regeling zou een belangrijke inbreuk zijn op de beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag.

Zoveel mogelijk zal moeten worden voorkomen dat een eventuele door het buurland gewenste consultatie de besluitvorming te zeer zal vertragen. Zoals hierboven reeds aangegeven zal de regering van het buurland de vraag of consultatie gewenst wordt binnen een te stellen termijn dienen te beantwoorden. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan vervolgens bepalen dat de besluitvormingstermijn in totaal met ten hoogste drie maanden wordt verlengd (artikel 41 ale). Binnen deze periode (van ten hoogste drie maanden) mag het bevoegd gezag geen besluit nemen.

Niet altijd zal reeds bij het uitbrengen van de startnotitie duidelijk zijn dat er sprake is van mogelijke grensoverschrijdende milieu-effecten. Het is denkbaar dat dit pas in de loop van de vooroverlegfase duidelijk wordt, bijvoorbeeld uit de advisering door de Commissie voor de milieu-effect-rapportage, als gevolg van inspraak of zelfs pas na het opstellen van het milieu-effectrapport. Bij deze situaties dient het algemeen uitgangspunt te worden gehanteerd dat zo snel mogelijk, nadat het duidelijk is geworden dat er sprake is van mogelijke belangrijke nadelige grensoverschrijdende effecten, het betreffende buurland wordt geïnformeerd zowel door het bevoegd gezag rechtstreeks door middel van bekendmaking en door middel van bestaande grensoverschrijdende overlegstructuren, als formeel door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (artikel 41 alb).

Bij dergelijke situaties zal er enerzijds voor moeten worden gewaakt dat het buurland in gevallen van mogelijke informatie-achterstand wel voldoende tijd krijgt voor een reactie, terwijl anderzijds vertragingen in de besluitvormingsprocedure zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

3.5. Toepassingsgebied

De hierboven omschreven procedure voor informatie-uitwisseling en consultatie zal toepassing moeten vinden voor alle in Nederland m.e.r.-plichtige activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende effecten.

Artikel 7 van de richtlijn bepaalt dat informatie-uitwisseling en eventueel consultatie plaatsvindt indien een activiteit «aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lid-staat, of wanneer een lid-staat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt».

Het lijkt niet goed mogelijk in dit verband te komen tot een waterdichte afbakening van het begrip «aanzienlijke effecten».

Zinvoller is het te proberen in bilaterale afspraken met de buurlanden over artikel 7 van de richtlijn te komen tot afspraken voor wat betreft het

toepassingsgebied. Gestreefd zou bijvoorbeeld kunnen worden naar geografische begrenzing van het gebied dat op een zodanige afstand van de landsgrens ligt dat verwacht kan worden dat de m.e.r.-plichtige projecten die in dat gebied worden uitgevoerd mogelijkwerijs aanzienlijke effecten op het milieu aan de andere zijde van de landsgrens kunnen opleveren, eventueel met differentiaties al naar gelang de aard van het project.

Zolang een dergelijke afbakening nog niet is overeengekomen met buurlanden dient per geval te worden uitgemaakt of sprake is van mogelijke grensoverschrijdende effecten.

3.6. Informatie-uitwisseling en consultatie en besluitvorming

Informatie-uitwisseling en consultatie heeft uiteraard slechts zin als met de uitkomsten ook daadwerkelijk rekening kan worden gehouden in de besluitvorming. Teneinde dit te bewerkstelligen dient te worden vastgelegd dat de resultaten van de informatie-uitwisseling en de consultatie op gelijke wijze een rol zullen spelen in de besluitvorming als de resultaten van inspraak, toetsing en advisering (artikel 41alf).

Hoofdstuk III. Organisatie en kosten

1. Dereguleringsstoets

Zoals in hoofdstuk I van deze memorie is uiteengezet, is het wetsvoorstel noodzakelijk vanwege de ingebrekestelling van Nederland door de Commissie. De Commissie achtte de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet algemene bepalingen milieuhygiene niet in alle opzichten een juiste implementatie van de richtlijn. Naar haar oordeel ontbreekt in de Wet algemene bepalingen milieuhygiene ten onrechte een voorziening betreffende:

- a. een aanwijzing voor m.e.r.-plicht voor concrete projecten die onder bijlage II van de richtlijn vallen;
- b. informatie-uitwisseling en consultatie in gevallen van grensoverschrijdende gevallen.

Voorts is zij van mening dat de ontheffing op grond van artikel 41e, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiene te ruim is ten opzichte van artikel 2, derde lid, van de richtlijn.

Artikel I, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe de ontheffing op grond van artikel 41e, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiene te doen vervallen. In paragraaf 1 van hoofdstuk II van deze memorie is toegelicht waarom daartoe besloten is. Het vervallen van die ontheffingsmogelijkheid geeft een vermindering van de bestuurlijke lasten van het rijk, alsmede een beperking van de werkdruk van de Raad van State. In hoofdstuk II is reeds uiteengezet dat het doen vervallen van die ontheffingsmogelijkheid zelden nadelen met zich mee zal brengen voor degenen die m.e.r.-plichtig zijn.

Artikel I, onderdelen A en D, van het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe om het mogelijk te maken individuele projecten die vallen onder de categorieën genoemd in bijlage II van de richtlijn, voor zover zij nog niet m.e.r.-plichtig zijn gesteld in het Besluit milieu-effectrapportage, afhankelijk van de omstandigheden waaronder deze worden onderzocht, aan te wijzen voor m.e.r.-plicht. In paragraaf 2 van hoofdstuk II van deze memorie is de opzet van deze aanwijzingsbevoegdheid uiteengezet.

Aldaar is de keuze toegelicht om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze regeling in de eerste plaats te leggen bij de initiatief-

nemer en de bevoegdheid om te beslissen dat een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt toe te delen aan het bevoegd gezag. Voorts is aldaar uiteengezet dat het Besluit milieu-effectrapportage zal worden gewijzigd om onder meer de categorieën, bedoeld in bijlage II van de richtlijn, nader te specificeren of drempelwaarden vast te stellen. Aldus wordt duidelijkheid geschapen ten aanzien van welke activiteiten de initiatiefnemer zich moet afvragen of de omstandigheden waaronder de activiteit plaatsvindt van zodanige aard zijn dat een milieu-effectrapport moet worden gemaakt. In de tekst van de voorgestelde artikelen 41d en 41hb zijn criteria opgenomen ter bepaling van de vraag of zulke omstandigheden zich in een concreet geval voordoen. In hoofdstuk II, paragraaf 2.1. van deze memorie zijn deze criteria nader toegelicht. De combinatie van deze beperkingen – waartoe de richtlijn overigens uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt – resulteert in een evenwichtige implementatie van de richtlijn en in een verhoudingsgewijs beperkte toename van de werkdruk van rijk, provincie en gemeente. Dit neemt niet weg dat het onderhavige wetsvoorstel wel een toename van de werkdruk betekent. De laatste jaren worden er 40 à 50 milieu-effectrapportages per jaar gestart.

Het is moeilijk aan te geven welke toename er per jaar kan worden verwacht, aangezien dat sterk afhankelijk is van externe omstandigheden. De intentie is evenwel dat toepassing van paragraaf 3 leidt tot een beperkte toename van het aantal milieu-effectrapportages.

De enkele afweging of in het concrete geval een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt hoeft niet te leiden tot voor de initiatiefnemer en het bevoegd gezag verhoudingsgewijs te zware lasten.

Onduidelijk is of dit ook kan worden gezegd ten aanzien van de extra lasten voor de Raad van State. De beslissing van het bevoegd gezag is immers vatbaar voor beroep. Het niet openstellen van beroep in de wet leidt er toe dat de beslissing van het bevoegd gezag door de initiatiefnemer noch door een derde belanghebbende kan worden aangevochten. Indien het gaat om een besluit op aanvraag zou de initiatiefnemer de mogelijkheid hebben om door indiening van de aanvraag een niet-ontvankelijkverklaring uit te lokken en aldus te trachten de vraag uiteindelijk aan de Raad van State voor te leggen. De derde belanghebbende zou in de bezwaarschriften- en beroepsprocedure telkenmale dit bezwaar kunnen aanvoeren. Dit laatste zou tot gevolg hebben dat pas aan het eind van de procedure ter zake van de vergunningverlening duidelijkheid op dat punt gegeven kan worden met alle risico's voor de initiatiefnemer vandien. Een dergelijke situatie doet zich ook voor bij besluiten die niet op aanvraag worden genomen.

De belangen afwegend van een lange onzekerheid voor de initiatiefnemer met als risico grote vertraging in de besluitvorming, respectievelijk afzien van het initiatief – hetgeen een verzwakking kan betekenen van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven en de stimulering van de werkgelegenheid in gevaar kan brengen – tegenover de extra lasten voor de Raad van State heeft uiteindelijk geresulteerd in een keuze voor dat laatste.

Overigens zij opgemerkt dat een nauwlettend volgen van de jurisprudentie en vervolgens een slagvaardig handelen als wetgever ten aanzien van in de jurisprudentie gesignaleerde knelpunten – daaronder begrepen een verhoudingsgewijs te sterk beroep op de Raad van State in gevallen waarvan volgens de jurisprudentie van dat College beroep kansloos is – een te sterke belasting van de Raad van State kan voorkomen. Inzicht in de wijze waarop het bevoegd gezag toepassing geeft aan paragraaf 3 van hoofdstuk 4A is geboden om snel en effectief te reageren indien zich

knelpunten voordoen. Gelet op het feit dat het in ieders belang is dat eventuele knelpunten snel worden weggenomen, lijkt het vertrouwen gerechtvaardigd dat ieder bevoegd gezag waar problemen zijn deze ook signaleert.

2. Financiële consequenties

Het onderhavige wetsvoorstel is een gevolg van de regelgeving van de Europese Gemeenschappen. Het Bijdragenbesluit openbare lichamen *Wet algemene bepalingen milieuhygiene* (Stb. 1990, 174) voorziet in een vergoedingsregeling voor de kosten van het bevoegd gezag als er een m.e.r.-procedure doorlopen wordt. De kosten voor het opstellen van een milieu-effectrapport komen voor rekening van de initiatiefnemer.

In paragraaf 3 van hoofdstuk II tenslotte zijn de bepalingen nader toegelicht betreffende informatie en consultatie bij milieu-effectrapportage voor activiteiten met grensoverschrijdende milieu-effecten. De regeling is zodanig opgezet dat de extra lasten zo beperkt mogelijk zijn. De omstandigheid dat een besluitvormingsprocedure kan worden geschorst is soms een onontkoombaar gevolg van goede nabuurschap tussen staten onderling en het toenemend besef dat milieuzorg niet bij de landsgrens ophoudt.

Hoofdstuk IV. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

Artikel 41d

Artikel 41d oud is vervangen door een nieuw artikel 41d.

Het nieuwe artikel biedt de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarbij activiteiten worden aangewezen, waarvan het bevoegd gezag kan bepalen dat een milieu-effectrapport, gezien de bijzondere omstandigheden waaronder de activiteit wordt ondernomen, voor de activiteit verplicht is. Hierbij is artikel 41b, tweede tot en met het vijfde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat bij de activiteiten één of meer besluiten worden aangewezen, waarvoor, indien het bevoegd gezag heeft bepaald dat een milieu-effectrapport gemaakt moet worden, het milieu-effectrapport moet worden opgesteld. Deze lijst van activiteiten zal gebaseerd zijn op de lijst van activiteiten, genoemd in bijlage II van de richtlijn. Voorts kan worden bepaald dat de aanwijzing van de activiteit slechts geldt in daarbij aangewezen gevallen. Dit houdt in dat bij de activiteiten drempelwaarden zoals oppervlakte, inhoud, capaciteit, soort e.d. gesteld kunnen worden.

Het oude artikel 41d bood de mogelijkheid om een aanwijzing als bedoeld in artikel 41b te doen voor een concrete activiteit, vooruitlopend op de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur, waarin de categorie in zijn geheel voor m.e.r.-plicht wordt opgenomen. Aan deze aanwijzing bestaat, gezien de nieuwe aanwijzingsmogelijkheid op basis van hoofdstuk 3 (nieuw), geen behoefte meer. De mogelijkheid om een bepaalde activiteitscategorie uit de nieuwe algemene maatregel van bestuur in alle gevallen onder de m.e.r.-plicht te brengen door opname in de verplichte lijst van het Besluit milieu-effectrapportage, bestaat altijd op basis van artikel 41b.

B

Artikel 41e

Ingevolge de richtlijn is de ontheffingsmogelijkheid op grond van artikel 41e, eerste lid, onder a, die inhield dat ontheffing verleend kon worden, indien de activiteit, vanwege de omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, geen belangrijke nadelige gevolgen zal hebben voor het milieu, komen te vervallen.

Het eerste en zesde lid van artikel 41e zijn dientengevolge gewijzigd.

C

Artikel 41h

In dit artikel, dat de ontheffing van de verplichting om een milieu-effectrapport te maken op grond van een provinciale verordening regelt, is de verwijzing naar artikel 41e, eerste lid, onder a, komen te vervallen.

D

Onderdeel D voorziet in de opname van een nieuwe paragraaf 3 in hoofdstuk 4A van de wet, waarbij materiële en formele regels worden gesteld ten aanzien van de procedure voor de aanwijzing voor m.e.r.-plicht van activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 41d zijn opgenomen en waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of een milieu-effectrapport, gezien de bijzondere omstandigheden van de activiteit, noodzakelijk is.

In paragraaf 3 wordt hierbij, evenals in de huidige regeling, een onderscheid gemaakt naar besluiten die op aanvraag worden genomen (zoals bijvoorbeeld vergunningen) en besluiten die niet op aanvraag worden genomen (zoals bijvoorbeeld een gemeentelijk voornemen om een weg aan te leggen, waarvoor het bestemmingsplan moet worden herzien).

In hoofdstuk II, paragraaf 2 tot en met 6, van deze memorie is uitgebreid ingegaan op de achtergrond van deze nieuwe aanwijzingsmogelijkheid.

Tengevolge van de tussenvoeging van paragraaf 3 is de nummering van de overige paragrafen van hoofdstuk 4A gewijzigd.

Artikel 41ha

Dit artikel doelt op de situatie dat de initiatiefnemer en bevoegd gezag verschillende instanties zijn, met andere woorden als het gaat om een besluit op aanvraag. Meestal zal het daarbij gaan om milieuvergunningen, die op grond van hoofdstuk 3 van deze wet worden aangevraagd.

Artikel 41ha regelt dat degene die een activiteit, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (krachtens artikel 41d) wil ondernemen, aan het bevoegd gezag dat een besluit over deze activiteit moet nemen, dit voornemen schriftelijk moet melden.

De initiatiefnemer zal hierbij in moeten gaan op de voorgenomen activiteit, de omstandigheden waaronder de activiteit wordt ondernomen en de milieugevolgen die er zijns inziens kunnen optreden. Ook kan hij aangeven welke maatregelen hij treft om de milieugevolgen te reduceren (bijvoorbeeld emissiebeperkende maatregelen).

Het tweede lid van artikel 41ha geeft aan dat de initiatiefnemer bij de mededeling kan verklaren dat hij zonder verdere beslissing voor de

activiteit een milieu-effectrapport maakt. Met deze mededeling (die moet voldoen aan de eisen van het Besluit Startnotitie (Stcrt. 1987, 154) en dus tevens startnotitie is) start de m.e.r.-procedure.

Artikel 41hb

Dit artikel regelt de procedure en de gronden voor de beslissing van het bevoegd gezag bij de beantwoording van de vraag of, ten behoeve van een besluit over een activiteit, aangewezen krachtens artikel 41d, een milieu-effectrapport noodzakelijk is. Krachtens het eerste lid moet het bevoegd gezag binnen zes weken na ontvangst van de mededeling van degene die de activiteit wil ondernemen een beslissing nemen of al dan niet een milieu-effectrapport gemaakt moet worden.

Indien een overleg tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag wenselijk wordt geacht, biedt het tweede lid daarvoor uitdrukkelijk de mogelijkheid.

Indien krachtens artikel 41d verschillende besluiten van verschillende overheidsorganen aangewezen en benodigd zijn, beslissen deze bevoegde instanties gezamenlijk of voor de desbetreffende activiteit al dan niet een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Het vierde lid geeft de gronden voor het besluit dat een milieu-effectrapport noodzakelijk is. Een milieu-effectrapport ligt alleen in de rede indien de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. Bij bijzondere omstandigheden moet krachtens het vierde lid worden verstaan de aard en omvang van de activiteit, de samenhang met andere activiteiten ter plaatse of de ligging in of nabij gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waar het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast. Op grond van één van deze criteria kan het bevoegd gezag bepalen dat het maken van een milieu-effectrapport noodzakelijk is. Voor een nadere toelichting op deze criteria zij verwezen naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.1 van deze memorie.

Het vijfde, zesde en zevende lid regelen de publicatie en terinzagelegging van de beslissing en de toezending aan degene die de mededeling heeft gedaan. Vermeldenswaard is de verplichting om, indien de activiteit mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen kan hebben, de beslissing ook in het land waar de milieugevolgen op kunnen treden bekendgemaakt moet worden. Dit is mede een uitvoering van artikel 7 van de richtlijn, waarop in hoofdstuk 3 van deze memorie is ingegaan.

Artikel 41hc

Dit artikel geeft aan dat een initiatiefnemer een milieu-effectrapport moet maken, indien het bevoegd gezag dit heeft beslist of hij zelf heeft verklaard op vrijwillige basis een milieu-effectrapportage te starten. De artikelen die de m.e.r.-procedure regelen zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, hetgeen inhoudt dat een m.e.r.-procedure, gestart op basis van paragraaf 3 (nieuw) de gewone m.e.r.-procedure moet doorlopen. Dit betekent ook dat de regeling betreffende de coördinatie over één activiteit of meer met elkaar samenhangende activiteiten van toepassing is (de artikelen 5a tot en met 5l van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne).

Artikel 41hd

Dit artikel geeft regels voor de situatie dat bevoegd gezag en initiatiefnemer dezelfde instantie zijn, kortom bij besluiten die niet op aanvraag

worden genomen. Hierbij zal het bevoegd gezag van een voorgenomen activiteit, die krachtens artikel 41d is aangewezen, zelf moeten bepalen of een milieu-effectrapport wordt gemaakt. De grondslag van een beslissing tot het maken van een milieu-effectrapport is dezelfde als bij de situatie op aanvraag. Het tweede lid stelt dat het bevoegd gezag een dergelijke beslissing niet mag nemen dan nadat overleg is gepleegd met de adviesinstanties die krachtens een wettelijke regeling in het kader van het besluit over de activiteit gehoord moeten worden.

Aldus wordt voorkomen dat de besluitvorming over de vraag of al dan niet een milieu-effectrapport in de rede ligt, geheel intern plaatsvindt.

Het eerste en tweede lid geven aan dat de beslissing op de vraag of een milieu-effectrapport noodzakelijk is, in een zo vroeg mogelijk stadium wordt genomen. Hieronder wordt blijkens het tweede lid verstaan het stadium voorafgaand aan het ontwerp besluit of, indien krachtens wettelijk voorschrift het voorontwerp als eerste stap in de procedure gepubliceerd wordt, het stadium voorafgaand aan dat voorontwerp.

Het vierde en vijfde lid regelen de bekendmaking en terinzagelegging van de beslissing van het bevoegd gezag.

Tot slot verklaart het zesde lid de artikelen 5a tot en met 5l betreffende coördinatie en de artikelen 41i tot en met 41k en 41m tot en met 41aq betreffende de m.e.r.-procedure van overeenkomstige toepassing op het besluit van het bevoegd gezag om een milieu-effectrapport te maken.

E

Artikel 41l

De toevoegingen aan artikel 41l, vierde lid, en artikel 41t, derde lid, hebben tot doel te regelen dat, als er sprake is van mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen in een ander land, het bevoegd gezag de startnotitie (artikel 41l) respectievelijk het milieu-effectrapport (artikel 41t) ook bekend maakt in het betreffende andere land. Zoals reeds in de algemene toelichting is gesteld dienen deze toevoegingen ter effectivering van de ook nu reeds bestaande mogelijkheid tot inspraak in een Nederlandse m.e.r.-procedure voor burgers en overheidsinstanties in grensgebieden van buurlanden.

Er is niet vastgelegd in welke bladen bekendmaking dient te geschieden. De publicatie zal gericht moeten zijn op het bereiken van het relevante publiek. In bilateraal overleg met de buurlanden kunnen hieromtrent nadere afspraken worden gemaakt.

F

Artikel 41n

Zoals ook in de algemene toelichting is omschreven, vervult de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een coördinerende rol in het proces van informatie-uitwisseling en consultatie indien er sprake is van belangrijke grensoverschrijdende milieu-effecten. Teneinde deze rol te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in een zo vroeg mogelijk stadium van het m.e.r.-proces op de hoogte wordt gesteld van een geval van milieu-effectrapportage voor een activiteit met mogelijke belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-gevolgen.

Signalering van een dergelijk geval zal in de regel door het bevoegd gezag dienen te geschieden. Teneinde in situaties waarin het bevoegd gezag om welke reden dan ook de grensoverschrijdende milieu-gevolgen niet of niet tijdig onderkent, toch te garanderen dat deze worden gesignaleerd, zijn de toevoegingen aan de artikelen 41n en 41z opgenomen.

Op grond van de toevoeging aan artikel 41n zal de commissie voor de milieu-effectrapportage in het advies met betrekking tot de richtlijnen mogelijke belangrijke grensoverschrijdende milieu-gevolgen moeten signaleren als die voorkomen. Op grond van de toevoeging aan artikel 41z geldt bij het advies over het milieu-effectrapport hetzelfde.

G

Artikel 41o

De redactionele wijziging in het vierde lid hangt samen met de wijziging in artikel 41l, waarin de consultatieregeling is verwerkt. Hiervoor zij verwezen naar de toelichting op artikel 41l.

H

Artikel 41t

In artikel 41t, derde lid, is opgenomen dat het milieu-effectrapport, indien er sprake is van mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen in een ander land, ook in dat land wordt bekendgemaakt. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij artikel 41l.

I

Artikel 41z

In dit artikel is een lid toegevoegd, inhoudende dat de commissie in haar toetsingsadvies over het milieu-effectrapport ingaat op de mogelijke belangrijke grensoverschrijdende milieugevolgen, indien deze aan de orde zijn. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar artikel 41n.

J

Artikel 41aa

Aan artikel 41aa is in verband met de nieuwe procedure in paragraaf 3 van hoofdstuk 4A een lid toegevoegd, inhoudende dat het bevoegd gezag geen (inhoudelijk) besluit mag nemen over een krachtens artikel 41d aangewezen activiteit, alvorens de procedure van paragraaf 3 is doorlopen. Dit houdt in dat een benodigd besluit over de activiteit (bijvoorbeeld een vergunning of de vaststelling van een ruimtelijk plan) niet mag worden genomen, alvorens het bevoegd gezag een beslissing heeft genomen over de vraag of voor de activiteit al dan niet een milieu-effectrapport gemaakt moet worden.

K

Artikel 41ab

Artikel 41ab heeft betrekking op besluiten die krachtens wettelijk voorschrift op aanvraag worden genomen (bijvoorbeeld vergunningen). In dit artikel is een lid toegevoegd, dat inhoudt dat het bevoegd gezag de aanvrager (om een vergunning) niet ontvankelijk moet verklaren, indien bij de aanvraag hetzij geen afschrift van de beslissing van het bevoegd

gezag is gevoegd, inhoudende dat voor de activiteit geen milieu-effectrapport verplicht is, hetzij geen milieu-effectrapport is overlegd.

Hiermee wordt zeker gesteld dat, alvorens een vergunningaanvraag wordt ingediend, duidelijkheid is verkregen over de vraag of een milieu-effectrapport noodzakelijk is. Dit is analoog aan de bestaande regeling in het eerste lid, onder a, van dit artikel waar de aanvrager om vergunning voor een voorgenomen activiteit, aangewezen krachtens artikel 41b, niet ontvankelijk verklaard moet worden indien geen milieu-effectrapport bij de aanvraag is overlegd.

L

Artikel 41ai

In dit artikel is een redactionele wijziging in het vierde lid aangebracht als gevolg van het vervallen van artikel 41d oud betreffende de spoed-aanwijzing in concrete gevallen.

M

Dit onderdeel voorziet in een nieuwe paragraaf 8, waarin regels zijn opgenomen betreffende de consultatie en informatie indien een m.e.r.-plichtige activiteit belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieugevolgen kan hebben wordt ondernomen.

Artikel 41ala

In dit artikel is in het eerste lid de algemene verplichting vastgelegd om, in gevallen waarin een milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd en waarin sprake is van mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een ander land, de regering van dat andere land of een in overleg met die regering aan te wijzen autoriteit de in het kader van de milieu-effectrapportage verzamelde informatie toe te zenden en wel zodra deze informatie ook in Nederland bekend wordt gemaakt.

Het tweede lid legt de basis voor een eventueel wenselijk geachte consultatie op regeringsniveau. Zowel het eerste als het tweede lid is een omzetting van artikel 7 van de richtlijn.

Het derde lid formaliseert de positie van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Zoals reeds in de algemene toelichting is omschreven is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met het onderhouden van de formele contacten met de regeringen van de betreffende buurlanden (of met in overleg met die regeringen aan te wijzen autoriteiten) in het kader van de informatie-uitwisseling (artikel 41ala, eerste lid) en consultatie (artikel 41ala, tweede lid) op grond van de richtlijn.

Dit laat echter onverlet dat de informatie-uitwisseling en consultatie zoveel mogelijk door middel van bestaande internationale overlegstructuren in de grensregio's kunnen verlopen. In de praktijk zal dit betekenen dat alleen in gevallen waarin dit niet op bevredigende wijze verloopt van de mogelijkheid van een consultatie op regeringsniveau gebruik wordt gemaakt.

Artikel 41alb

Dit artikel legt het beginsel vast dat zo vroeg mogelijk in de m.e.r.-procedure en in ieder geval direct nadat duidelijk is geworden dat er sprake is van mogelijke belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-gevolgen het betreffende andere land formeel wordt geïnformeerd.

Indien de situatie zich voordoet dat niet reeds ten tijde van publicatie van de startnotitie, maar pas in een latere fase, bijvoorbeeld bij het opstellen van de richtlijnen voor het milieu-effectrapport duidelijk wordt dat sprake is van grensoverschrijdende milieugevolgen, is het niet noodzakelijk de procedure als het ware weer terug te draaien tot het moment van publicatie van de startnotitie.

Artikel 41alc

Dit artikel regelt de meldingsplicht van het bevoegd gezag aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van gevallen waarin sprake is van een milieu-effectrapportage voor een activiteit met mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een ander land. Op basis van deze melding kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn formele taak bij de informatie-uitwisseling en consultatie uitvoeren.

Artikel 41ald

Artikel 7 van de richtlijn noemt expliciet de mogelijkheid dat de informatie-uitwisseling geschiedt op verzoek van een ander land dat belangrijke nadelige milieu-effecten zou kunnen ondervinden van een voorgenomen activiteit waarvoor een milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd.

Artikel 41ald heeft betrekking op deze situatie en regelt dat in een dergelijk geval de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door het desbetreffende land dient te worden benaderd met het verzoek om toepassing te geven aan artikel 41ala, eerste en tweede lid.

Artikel 41ale

Uitgangspunt bij de informatie-uitwisseling en consultatie is dat er voor dient te worden gewaakt dat de besluitvormingsprocedure niet te veel wordt vertraagd.

In het algemeen zullen de termijnen van de desbetreffende besluitvormingsprocedure dan ook worden aangehouden.

Slechts wanneer een consultatie op regeringsniveau (toepassing artikel 41ala, tweede lid) plaatsvindt, kan door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, belast met de formele consultatie, indien daartoe aanleiding bestaat, worden bepaald dat het bevoegd gezag de besluitvormingstermijn met maximaal drie maanden verlengt. Binnen die drie maanden dient de consultatie te worden afgerond.

Artikel 41alf

Dit artikel regelt de motiveringsplicht van het m.e.r.-plichtige besluit door het bevoegd gezag. Het artikel beoogt te waarborgen dat de resultaten van informatie-uitwisseling en consultatie doorwerken in het besluit.

Het eerste lid stelt de motiveringseis voor het geval in het milieu-effectrapport of in het advies van de commissie aandacht is geschonken aan grensoverschrijdende milieugevolgen.

Het tweede lid heeft betrekking op de situatie waarin een consultatie op regeringsniveau heeft plaatsgevonden op grond van artikel 41ala, tweede lid.

Artikel 41alg

Dit artikel heeft betrekking op de situatie waarin sprake is van een voorgenomen activiteit in een ander land met mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in Nederland.

Het eerste lid bepaalt dat in een dergelijke situatie de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor dat andere land het aanspreekpunt vormt. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is formeel verantwoordelijk voor de contacten op regeringsniveau en zal als zodanig de inbreng vanuit Nederland kanaliseren. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal zoveel mogelijk de betreffende autoriteiten uit de betreffende grensregio's hierbij betrekken.

Het tweede lid bepaalt dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Commissie van de milieu-effectrapportage in een dergelijk geval om advies kan verzoeken. Te denken valt hierbij aan de situatie dat een buitenlands milieu-effectrapport wordt overgelegd op basis waarvan consultatie wenselijk geacht wordt. Het advies van de Commissie zal zich moeten richten op de kwaliteit en volledigheid van de milieu-informatie, evenals dat in de Nederlandse situatie het geval is.

N

Artikel 56a

Dit artikel is gewijzigd op grond van het laten vervallen van de onthefmingsmogelijkheid van artikel 41e, eerste lid, onder a, en de aanwijzing voor m.e.r.-plicht voor activiteiten, aangewezen krachtens artikel 41d. In het eerste lid is onderdeel b betreffende de beroepsmogelijkheid tegen de bovengenoemde ontheffing komen te vervallen.

In het eerste lid is tegen de beslissing van het bevoegd gezag krachtens artikel 41hb of 41hd voor Kroonberoep opengesteld. Het beroep staat krachtens artikel 54 open voor belanghebbenden en kan binnen één maand na verzending of publicatie van de beslissing worden ingediend. Op een dergelijk beroep is sinds 1 januari 1988 de Tijdelijke wet Kroongeschillen (Stb. 1987, 317) van toepassing, hetgeen inhoudt dat het beroepschrift ingediend moet worden bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State.

In het tweede lid van artikel 56a is opgenomen dat een beslissing wordt geacht te zijn geweigerd indien het bevoegd gezag niet binnen 6 weken na de datum van ontvangst van de mededeling van de initiatiefnemer de beslissing aan de initiatiefnemer heeft toegezonden. Dit heeft als voordeel dat, als het bevoegd gezag geen besluit heeft genomen, niet lang gewacht hoeft te worden om in beroep uitsluitel te vragen. Vooral voor een aanvrager van een vergunning is dit laatste belangrijk.

Artikel II

Bij de inwerkingtreding van het Besluit milieu-effectrapportage is voor wat betreft het m.e.r.-plichtig worden van activiteiten waarvan de besluitvorming op dat tijdstip reeds in een vergevorderd stadium was, gewezen op de mogelijkheid op grond van artikel 41e, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne ontheffing te vragen van de verplichting een milieu-effectrapport te maken.

Op grond van dit artikel zijn toen 48 verzoeken ingediend, waarvan er 8 zijn afgewezen. In de regel is ontheffing verleend indien op

1 september 1987 een ontvankelijke vergunningaanvraag was ingediend of een (voor-) ontwerp van een besluit ter inzage was gelegd.

Recentelijk heeft de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State in haar uitspraak van 26 augustus 1991, nr. G05.87.1164 (stortplaats polder Klein Vuijcop te Nieuwegein) daaraan de eis gesteld dat de inwerkingtreding van de m.e.r.-plicht voor de betrokkenen bij de aanvraag of de terinzagelegging van het (voor-) ontwerpbesluit niet voorzienbaar mocht zijn.

Naar verwachting zullen jaarlijks op grond van het thans voorgestelde artikel 41d zo'n 100 gevallen op eventuele m.e.r.-plicht moeten worden beoordeeld. Gelet op bovenvermelde uitspraak is die beoordeling niet eenvoudig en zal er rekening mee moeten worden gehouden dat verhoudingsgewijs in meer gevallen gebruik zal worden gemaakt van de beroepsmogelijkheid. Uit een oogpunt van het voorkomen van een extra werklust van het openbaar bestuur en van de Raad van State is er thans de voorkeur aan gegeven in de wet een regeling op te nemen voor overgangssituaties die zich bij de inwerkingtreding van deze wijziging van de wet kunnen voordoen. Om een duidelijke scheidslijn te trekken is bepaald dat deze paragraaf geen toepassing vindt indien het voorontwerp of het ontwerp van een besluit, aangewezen krachtens artikel 41d, reeds is bekendgemaakt en ter inzage gelegd of indien de vergunningaanvraag, aangewezen krachtens artikel 41d, reeds door de aanvrager bij het bevoegd gezag is ingediend en ontvankelijk is (een vergunningaanvraag is ingevolge artikel 9 van de wet ontvankelijk indien het bevoegd gezag niet binnen één maand (of na verlenging twee maanden) de aanvraag niet-ontvankelijk heeft verklaard). In beide gevallen is het moment van inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 41d bepalend. Deze lijn is gekozen omdat, indien tot het maken van een milieu-effectrapport beslist wordt, het milieu-effectrapport gelijktijdig met de aanvraag of het (voor)ontwerp gepubliceerd moet worden.

Inwerkingtreding

In het wetsvoorstel is geen bepaling opgenomen omtrent de inwerkingtreding. Dit betekent dat ingevolge artikel 7 van de Bekendmakingwet (Stb. 1988, 18) het wetsvoorstel indien het tot wet wordt verheven in werking treedt met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de bekendmaking door plaatsing in het Staatsblad.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman