

Vergaderjaar 1992–1993

22 608

## Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet Milieubeheer

Nr. 6

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 maart 1993

Het verheugt ons dat de vaste Commissie voor het Milieubeheer over het algemeen positief oordeelt over de voorgestelde wijzigingen. Hieronder gaan wij in op de vragen en opmerkingen van de commissie, waarbij in hoofdlijnen de indeling van het voorlopig verslag wordt gevolgd. De vragen die in het voorlopig verslag zijn gesteld over de aanwijzingsprocedure voor projecten van Bijlage II van de Richtlijn 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), zijn, met het oog op de beantwoording in deze memorie, ingedeeld in subparagrafen overeenkomstig de indeling van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

### HOOFDSTUK I. INLEIDING

De leden van de CDA-fractie constateerden terecht dat het niet de eerste keer is, dat de Nederlandse regering van de Europese Commissie vernomen heeft, dat een EG-richtlijn onjuist is geïmplementeerd. Wij delen evenwel niet de opvatting van deze leden, dat de oorzaak daarvan zou zijn toe te schrijven aan de neiging richtlijnen op een eigenzinnige wijze te implementeren. De oorzaak is voor een deel gelegen in de omstandigheid dat vóór de Europese richtlijn milieu-effectbeoordeling al Nederlandse regelgeving voor milieu-effectrapportage ontworpen was. Deze is als zodanig ingepast in een bepaalde systematiek van regelgeving en heeft vorm gekregen in verband met de samenhang van aanverwante regelgeving. Voor een ander deel is de oorzaak gelegen in de omstandigheid, dat de bepalingen van de richtlijn soms voor verschillende uitleg vatbaar zijn.

Op verzoek van de leden van de CDA-fractie volgt hieronder een overzicht, waarin op globale wijze is aangegeven op welke wijze de richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – in het vervolg van deze memorie wordt kortheidshalve gesproken over de richtlijn – in de omringende landen is geïmplementeerd.

In België zijn de uitvoerende bevoegdheden op milieugebied (op een

enkel onderdeel na) door de nationale overheid overgedragen aan de gewesten. De implementatie van de richtlijn is daardoor een gewestelijke aangelegenheid.

Op 25 mei 1985 heeft de Vlaamse Raad een decreet over de integrale milieuvergunning goedgekeurd. De uitvoeringsbesluiten behorende bij dit decreet zijn in maart 1989 goedgekeurd. Vanaf 1 september 1991 geldt in Vlaanderen het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlaem), waarin voor een aantal inrichtingen aanvullende regels terzake van de milieu-effectrapportage zijn gesteld.

Door middel van verschillende besluiten is verder de m.e.r.-regeling ingevoerd in de exploitatie- en bouwvergunningsprocedure. Door deze besluiten werden naast industriële projecten ook infrastructuurprojecten m.e.r.-plichtig.

In tegenstelling tot Vlaanderen is in Wallonië de milieu-effectrapportage niet als onderdeel van een integrale milieuvergunning opgenomen. In 1990 is een decreet over de milieu-effectrapportage van kracht geworden, waarin ten aanzien van de procedure verwezen wordt naar de vergunningsprocedures van de projecten die m.e.r.-plichtig zijn.

In Frankrijk bestond, voordat de richtlijn van kracht werd, al een systeem van milieu-effectrapportage, dat bij wet van 10 juli 1976 werd geïntroduceerd (Loi relative à la protection de la Nature). De procedure is in 1978 van start gegaan. In 1983 zijn aanpassingen doorgevoerd op het terrein van de betrokkenheid van het publiek. Nadien heeft geen aanpassing als gevolg van de inwerkingtreding van de richtlijn plaatsgevonden.

In het Verenigd Koninkrijk is de richtlijn geïmplementeerd door opname in 19 verschillende wetten, waaronder de Highways Regulations (1988) en de Electricity and Pipeline Works Regulations (1990). De belangrijkste wet in dit verband is de Town and Country Planning Act (1971, gewijzigd in 1990).

In Duitsland is de milieu-effectrapportage geïntroduceerd met de federale wet ter implementatie van de richtlijn.

Deze wet, die in augustus 1990 van kracht werd, geeft slechts de hoofdlijnen van het m.e.r.-proces, zoals op grond van de richtlijn is vereist. De deelstaten dienen hieraan verder inhoud te geven door middel van eigen wetgeving. Deze wetgeving is nog niet voltooid. De Bondsregering bereidt momenteel een zogenaamd Verwaltungsvorschrift voor.

Dit document heeft tot doel richting te geven aan en eenheid te bevorderen in de invulling op deelstaatniveau.

Blijkens een overzicht in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 28 september 1992, Nr. C 250, had Denemarken op dat moment als enige Lid-Staat de richtlijn volledig juist geïmplementeerd. Voorts blijkt uit dit overzicht dat de overige Lid-Staten in meer of mindere mate de richtlijn niet of niet correct hebben geïmplementeerd.

Het is bekend dat de Europese Commissie een aantal Lid-Staten in gebreke heeft gesteld voor de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving. Overigens zal naar verwachting de Europese Commissie in de loop van 1993 alsnog aan haar verplichting op grond van artikel 11 van de richtlijn voldoen en aan het Europese Parlement en de Raad van Ministers verslag doen over de toepassing en effectiviteit van de richtlijn. Met het oog daarop heeft de Universiteit van Manchester, in opdracht van de Commissie, in 1991 een onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van de richtlijn in alle Lid-Staten. Het verslag zal door de eerste ondergetekende na ontvangst onverwijld aan de Staten-Generaal worden gezonden.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het tijdstip, waarop de nummering van de artikelen van de Wet algemene bepalingen milieu-hygiëne in dit wetsvoorstel wordt aangepast aan de

Wet milieubeheer, hebben wij besloten, gezien de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer op 1 maart 1993, de nummering bij nota van wijziging aan te passen. Overigens werd – anders dan deze leden veronderstelden – niet beoogd het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig in werking te doen treden met de Wet milieubeheer.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de ingebrekestelling door de Europese Commissie met het onderhavige wetsvoorstel geheel wordt ondervangen of dat op sommige onderdelen interpretatieverschillen blijven bestaan over de uitvoering van de richtlijn.

Het Besluit van 24 februari 1992 tot wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage (Stb. 1992, 107) en het onderhavige wetsvoorstel zijn ter kennis gebracht aan de Europese Commissie. Er heeft inmiddels overleg plaatsgevonden met ambtenaren van de Europese Commissie, waarbij het voorstel is toegelicht. Op grond van dit overleg kan worden aangenomen, dat de voorgestelde implementatie op instemming van de Commissie kan rekenen.

Het laatste deel van de implementatie van de richtlijn vindt plaats via de integrale herziening van het Besluit milieu-effectrapportage, waarvan het ontwerp-besluit in augustus 1992 in de Staatscourant is gepubliceerd (Stcrt. 1992, 149). Met deze wijziging wordt de werkingsfeer van de m.e.r.-beoordelingsplicht voor activiteiten van Bijlage II van de richtlijn vastgelegd. Met de inwerkingtreding van dat onderdeel (verwacht begin 1994) zal de richtlijn geheel geïmplementeerd zijn.

Op zich kunnen wij de teleurstelling van de leden van de fracties van D'66 en Groen-Links begrijpen, dat in het wetsvoorstel niet de in het regeringsverslag over de werking van de m.e.r.-regeling (Kamerstukken II, 1990/91, 22 103, nr. 1) aangekondigde wijzigingen van de m.e.r.-regeling zijn verwerkt. Hieronder zullen de redenen hiervoor uiteengezet worden. Deze leden vroegen voorts wanneer deze wijzigingen (een regeling voor compensatie, aanvulling van het milieu-effectrapport en de omschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief) in werking kunnen treden.

Op het moment dat het wetsvoorstel werd opgesteld, was het interdepartementaal overleg over de voorstellen, voortvloeiend uit het regeringsverslag, nog niet zo ver gevorderd dat deze meegenomen hadden kunnen worden.

Naar onze mening lag het onder die omstandigheden voor de hand het onderhavige wetsvoorstel te beperken tot hetgeen noodzakelijk was in verband met de ingebrekestelling door de Europese Commissie op het punt van de onjuiste implementatie van de richtlijn. Aldus werd het risico vermeden dat de implementatie door de wijzigingen, verband houdend met het regeringsverslag, zou worden opgehouden.

Die keuze is conform het kabinetsbesluit om implementatie van communautaire regelingen niet mee te nemen in een bredere herziening van de desbetreffende regelgeving en dat in de implementatieregeling geen «extra» nationaal beleid wordt meegenomen (brief van 12 juni 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken betreffende het kabinetsstandpunt inzake de implementatie van EG-recht in de nationale rechtsorde (Kamerstukken II, 1990/91, 21 109, nr. 43). Deze keuze is ook in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Over de uitwerking en vormgeving van de in het regeringsverslag aangekondigde wetswijzigingen heeft overleg plaatsgevonden met de provincies en de Commissie voor de milieu-effectrapportage. Tegelijkertijd heeft ook interdepartementaal overleg plaatsgevonden. De concretisering in wetteksten van de voorgestelde wijzigingen stuiten op één na op bezwaren bij de provincies en de Commissie voor de m.e.r.

Uit het interdepartementaal overleg en het overleg met de provincies en de Commissie voor de m.e.r. bleek dat er geen overeenstemming kon worden bereikt ten aanzien van een wettelijke regeling voor een aanvulling op het milieu-effectrapport (voortaan afgekort tot MER). De huidige flexibele praktijk voldoet volgens de provincies goed. Van geval tot geval kan worden beoordeeld of een aanvulling noodzakelijk is en welke procedure daarbij moet worden gevolgd. Een onnodige verlenging van procedures kan daarbij worden voorkomen. Volgens de provincies doen zich juist door deze flexibiliteit nauwelijks knelpunten voor.

De Commissie voor de m.e.r. onderschrijft dit standpunt van de provincies. Zij constateert dat bij een noodzakelijke aanvulling op het MER in de regel het bevoegd gezag in overleg met de initiatiefnemer de Commissie meestal verzoekt haar toetsingsadvies op te schorten totdat de aanvulling op het MER gereed is om alsdan het MER plus de aanvulling daarop bij het toetsingsadvies te betrekken. Een dergelijke aanpak leidt volgens de Commissie zelden tot problemen.

De provincies en de Commissie voor de m.e.r. zien voorts geen aanleiding om het onderzoek naar compenserende maatregelen bij onvermijdbare nadelige milieu-effecten in artikel 41j van de Wabm (artikel 7.10 van de Wet milieubeheer) wettelijk te regelen. Zij vragen zich af of een afzonderlijke regeling van compensatie nodig is, naast de wijziging van de tekst van het meest milieuvriendelijke alternatief.

Onder het zo veel mogelijk beperken van niet te voorkomen milieugevolgen kan volgens hen ook de mogelijkheid van compensatie worden begrepen.

Wij zijn van mening dat het mogelijk is om onder mitigerende maatregelen (die onderdeel van het MER kunnen uitmaken) ook compenserende maatregelen te vervatten. Daarnaast spelen mitigerende (en daarmee ook compenserende) maatregelen een rol bij het (verplicht) te beschrijven alternatief in het MER waarbij de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu worden toegepast (het zogenaamde meest milieuvriendelijke alternatief).

Voorts is onlangs een algemene studie gestart door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede in het kader van het Natuurbeleidsplan, het Structuurschema Groene Ruimte, de Boswet en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, om de mogelijkheden van compensatie van de gevolgen voor natuur en landschap te bekijken.

Gelet op vorenstaande geven wij er thans de voorkeur aan om geen wettelijke regeling voor te stellen voor het onderzoeken van compenserende maatregelen in milieu-effectrapportages.

De provincies en de Commissie voor de m.e.r. konden wel instemmen met de voorgestelde wijziging van de omschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief. Dit betreft geen ingrijpende inhoudelijke wijziging maar het gaat in feite om het aanpassen van de wet aan de bestaande praktijk. Zowel in het advies van de Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne als in het regeringsverslag over de werking van de m.e.r.-regeling is de nieuwe formulering reeds aangegeven (zie blz. 12 van het regeringsverslag, Kamerstukken II, 1990/91, 22 103, nr. 1).

Zoals ook reeds in het regeringsverslag verwoord, is de huidige formulering in de wet vooral gerelateerd aan de situatie bij de vergunningverlening voor inrichtingen maar is minder goed toegesneden op andere activiteiten (zoals bijvoorbeeld infrastructuurprojecten). Bij deze laatste activiteiten gaat het meestal niet om technische milieubeschermingsmaatregelen maar om andere wijzen van uitvoering of inpassing in het landschap.

In het regeringsverslag is daarom voorgesteld om, conform het advies van de Evaluatiecommissie, de tekst van artikel 41j, derde lid, van de Wabm, te wijzigen als volgt: «Onder de te beschrijven alternatieven

behoort in ieder geval het alternatief waarbij wordt aangegeven hoe nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen, dan wel zoveel mogelijk beperkt voor zover zij niet kunnen worden voorkomen». In toelichting op deze wijziging van de omschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief kan daarbij aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om ook compenserende maatregelen in het MER te onderzoeken (in beginsel gaat het hierbij ook om het vastleggen van de bestaande praktijk).

Gelet op het voorafgaande hebben wij besloten om, naar aanleiding van de evaluatie van de m.e.r.-regeling, voor te stellen in de Wet milieubeheer alleen de omschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief te wijzigen. Indien uit het eindverslag blijkt dat vanuit de Tweede Kamer kan worden ingestemd met de beperking van de wetswijziging naar aanleiding van de evaluatie tot dit punt en dat het voorstel geen of nauwelijks aanleiding geeft tot discussie, zijn wij voornemens om, bij gelegenheid van het eindverslag die wijziging bij nota van wijziging in het wetsvoorstel op te nemen. Daarbij is voor ons doorslaggevend de beperkte omvang, het technische- en weinig controversiële karakter van de wijziging.

Wij achten hiermee tevens de vraag van de leden van de fractie van Groen-Links, waar het wachten op is bij de indiening van een wetsvoorstel met vorenbedoelde wijzigingen, te hebben beantwoord.

De leden van de fractie van Groen-Links vroegen voorts, waarom het na de ingebrekestelling door de Europese Commissie nog twee jaar heeft geduurd, voordat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer werd aangeboden.

Er is in de eerste plaats voorrang gegeven aan de noodzakelijke wijziging van het Besluit m.e.r. ter correcte implementatie van bijlage I van de richtlijn. Voorts heeft het wetsvoorstel een uitgebreider overleg geleverd met de departementen, andere overheden en branche-organisaties dan werd verwacht. Ook de advisering door de Raad van State heeft meer tijd in beslag genomen dan werd verwacht. Het advies is gedateerd op 22 januari 1992, terwijl op 14 mei 1991 het wetsvoorstel ter advisering werd voorgelegd.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van Groen-Links naar de reden van mede-ondertekening van het wetsvoorstel door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, merken wij het volgende op.

De mede-ondertekening van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel door deze bewindspersoon heeft geen andere reden dan de omstandigheid, dat de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op het tijdstip, waarop de stukken ter ondertekening werden voorgelegd, in het buitenland verkeerde en voorrang is gegeven aan een zo spoedig mogelijke indiening. De Staatssecretaris zal, omdat de m.e.r.-wetgeving tot zijn taak behoort, de verdere stukken blijven mede-ondertekenen.

## **HOOFDSTUK II. INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL**

### **1. De ontheffingsregeling**

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de mogelijkheden voor het kabinet om, uitgaande van de verwoordde eigen opvatting, met betrekking tot het laten vervallen van de ontheffingsgrond «geen belangrijke nadelige milieugevolgen» (artikel 41e, eerste lid, onder a) een nadere discussie te voeren met de Europese Commissie.

Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel en in het regeringsverslag

over de werking van de m.e.r.-regeling reeds is aangegeven, hebben wij vanwege de bezwaren van de Europese Commissie, het advies van de Evaluatiecommissie Wabm en de matig functionerende praktijk gekozen voor het laten vervallen van deze ontheffingsgrond in plaats van het aanscherpen daarvan.

Wij zien geen aanleiding om dit standpunt te herzien.

Allereerst is het de vraag of door middel van een aanscherping aan de juridische bezwaren van de Europese Commissie tegemoet kan worden gekomen. De marges zijn, gelet op de beperking tot «uitzonderlijke gevallen» in de richtlijn, zeer gering.

Dit geldt temeer nu de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, in enkele beroepszaken over deze ontheffingen, heeft geoordeeld dat de huidige ontheffingsgrondslag aanzienlijk afwijkt van de in de richtlijn neergelegde regeling. De Afdeling stelt, dat een dergelijke, algemeen geformuleerde, uitzonderingsmogelijkheid de in de richtlijn gegeven mogelijkheid (artikel 2, derde lid) te buiten gaat (zie de uitspraak van 11 november 1991, GO5.-90. 0881, gepubliceerd in AB 1992, nr. 50-51, met noot Michiels en eveneens in *Bouwrecht*, nr. 2, februari 1992, met noot Jans).

Ofschoon wij de stelling van de leden van de VVD-fractie, dat de betrokken burger of instantie zelf de afweging moet kunnen maken of men de inspanning voor een ontheffing in verhouding vindt staan tot de kans op succes, in zijn algemeenheid kunnen onderschrijven, achten wij een correctie noodzakelijk indien de kans op succes nagenoeg nihil is. In dat geval is de ambtelijke en justitiële belasting niet meer te rechtvaardigen. Het is voorts ook uit een oogpunt van rechtsbescherming onjuist om de indruk te wekken dat er een ontheffingsmogelijkheid bestaat, terwijl die in feite niet gebruikt kan worden.

De leden van de fractie van Groen-Links vroegen welke Lid-Staten een ontheffingsmogelijkheid op grond van artikel 2, derde lid, van de richtlijn, kennen.

Van de ons omringende landen is bekend dat alleen Wallonië een wettelijke bepaling kent met de mogelijkheid om ontheffing van de m.e.r.-plicht te verlenen. Ten behoeve van een ontheffing moet een document, waarin de belangrijkste elementen van het project (locatie, omvang etc.) zijn weergegeven, worden ingediend bij de Administratie voor Leefmilieu. Op grond van dit document kan vervolgens ontheffing worden verleend. De Waalse m.e.r.-regeling is echter nog zo nieuw, dat er geen beleidspraktijk voorhanden is, waaruit de gronden voor ontheffing of weigering kunnen worden afgeleid.

Overigens zou een volledige overzicht van de ontheffingsmogelijkheden in alle Lid-Staten een bilateraal ambtelijk contact met deze Lid-Staten vergen, aangezien het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek naar de implementatie van de richtlijn in de Lid-Staten nog niet is verschenen. Nu publikatie van het verslag in de loop van 1993 valt te verwachten, is van deze actie ter beantwoording van de gestelde vraag afgezien.

De leden van de fractie van Groen-Links vroegen voorts of Nederland zich in Europees verband gaat inzetten voor het schrappen van de ontheffingsmogelijkheid uit de richtlijn.

Dit ligt niet in het voornemen. De vrijstellingsbepaling in artikel 2, derde lid, van de richtlijn, geeft de Lid-Staten de mogelijkheid, om in uitzonderlijke gevallen gehele of gedeeltelijke vrijstelling te verlenen van de bepalingen van de richtlijn. Deze mogelijkheid is in de Nederlandse wetgeving uitgewerkt in artikel 41e van de Wabm (artikel 7.5 van de Wet

milieubeheer). Hoewel de ontheffingsgrond «geen belangrijke nadelige milieugevolgen» is geschrapt, blijft behoefte bestaan aan de andere ontheffingsmogelijkheden van artikel 41e (bijvoorbeeld in situaties, waarin het algemeen belang het onmiddellijk uitvoeren van een activiteit vereist of de ontheffingsmogelijkheid in het geval van herhaling of voortzetting van de activiteit waarvoor reeds een MER is gemaakt). De vrijstellingsbepaling in de richtlijn blijft derhalve van belang als grondslag voor overige ontheffingsmogelijkheden van artikel 41e van de Wabm.

## **2. Aanwijzing voor m.e.r.-plicht van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn**

Uit de reactie van de leden van de CDA-fractie zou kunnen worden afgeleid dat wij pas met onderhavig wetsvoorstel de procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht voor activiteiten van Bijlage II van de richtlijn zouden hebben geïntroduceerd. Daarover zij opgemerkt dat de in het wetsvoorstel voorgestelde procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht reeds uitvoerig in het *regeringsverslag over de werking van de m.e.r.-regeling* is besproken.

### *2.1. Beslissingsbevoegdheid ter zake van de aanwijzing voor m.e.r.-plicht*

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en Groen-Links vroegen of het leggen van de bevoegdheid tot het beoordelen op m.e.r.-plicht bij het bevoegd gezag – in de meeste gevallen de provincies – wel in overeenstemming is met artikel 4, tweede lid, van de richtlijn. De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen daarbij om een reactie op de brief van de Vereniging van ondernemers in de metaal-, elektronica- en elektrotechnische industrie en aanverwante sectoren (de FME) van 6 juli 1992 (brief MB-92-376). In deze brief stelt de FME dat de voorgestelde beoordelingsprocedure van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn niet strookt met de bepalingen uit de richtlijn (meer specifiek: *in strijd is met artikel 1, derde lid, van de richtlijn*). De FME stelt dat volgens de richtlijn de beoordelingsplicht uitsluitend berust bij de Lid-Staten, dat wil zeggen op rijksniveau en niet kan worden gedelegeerd aan de provincies.

Voorts heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) bij brief van 4 november 1992, in haar advies over het ontwerp-besluit inzake de integrale herziening van het Besluit m.e.r. (Stcrt. 1992, 149), gesteld dat het volgens hen eveneens onduidelijk is of de individuele beoordelingsplicht op grond van de richtlijn wel doorgeschoven kan worden naar lagere overheden.

Ten aanzien van de vragen van de genoemde fracties merken wij het volgende op. Wij zijn om de hier na te geven redenen van mening dat, anders dan de FME en het IPO naar voren brengen, de beoordeling op m.e.r.-plicht van de activiteiten van Bijlage II ook bij andere overheden dan het rijk kan worden gelegd. Dit standpunt is in overeenstemming met het kabinetsstandpunt, gebaseerd op het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW 19/22, 21 december 1990), over implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde (Kamerstukken II, 21 109, nr. 34).

De richtlijn milieu-effectbeoordeling is (evenals andere Europese richtlijnen) een *instructie* aan de Lid-Staten om nationale wetgeving ter implementatie van de richtlijn vast te stellen. Een richtlijn is slechts verbindend ten aanzien van het te bereiken *resultaat*. De Lid-Staten kunnen op grond van het EEG-Verdrag (artikel 189) eigen omzettingstechnieken kiezen, mits het resultaat van de richtlijn maar bereikt wordt.

Ten aanzien van de richtlijn m.e.r. houdt dit een verplichte milieu-effectrapportage voor activiteiten van Bijlage I in. Voor activiteiten van Bijlage II van de richtlijn is alleen een MER noodzakelijk, indien de Lid-Staat dit noodzakelijk acht gezien de specifieke omstandigheden van het desbetreffende project. Daarbij geeft artikel 1, derde lid, van de richtlijn, aan dat Lid-Staten bevoegde instanties kunnen aanwijzen die de taken (verplichtingen) uit de richtlijn uitvoeren. De Lid-Staten hebben op grond van dit artikel een discretionaire bevoegdheid om zelf te bepalen welke instantie de taken uit de richtlijn uitvoert.

Uit de richtlijn valt geen verplichting af te leiden, dat alleen de centrale overheid de activiteiten van Bijlage II op m.e.r.-plicht zou mogen beoordelen. Dit betekent dat ook aan andere overheidsinstanties de bevoegdheid kan worden verleend om op grond van artikel 4, tweede lid, van de richtlijn, een beoordeling op m.e.r.-plicht van activiteiten van Bijlage II uit te voeren. Dit komt overigens vaker voor. In het landbouwbeleid vervullen, ter uitvoering van de taken gesteld in EG-richtlijnen, de produktschappen een centrale rol. Het aanwijzen van de bevoegde instanties dient doorgaans wel door de nationale autoriteiten via regelgeving te geschieden (zie ook: P.J.G. Kapteyn, De uitvoering van het verdrag en de verordeningen, Gemeenschapsbestuur en nationaal bestuur, in: De rechtsorde van de EG tussen het internationale en het nationale recht, Deventer 1966, p. 37).

Het noemen van de term «Lid-Staten» in diverse artikelen heeft geen andere juridische betekenis dan dat de richtlijn in zijn algemeenheid tot de Lid-Staten gericht is. De artikelen 8 en volgende veronderstellen juist dat de Lid-Staten bevoegde instanties aangewezen hebben om de taken uit te voeren. Tot slot is het feit dat de richtlijn niet expliciet een afzonderlijk besluit voor m.e.r.-plicht noemt, in dit kader niet relevant. Naast de beleidsvrijheid die de Lid-Staten hebben om het richtlijnresultaat te bewerkstelligen, impliceert artikel 4, tweede lid, wel degelijk een besluit (een «oordeel») welke projecten van Bijlage II, gezien hun omstandigheden, voor het uitvoeren van een m.e.r. in aanmerking komen.

De leden van de CDA-fractie wilden voorts weten of de Europese Commissie op dit punt geconsulteerd is en zo ja, wat haar mening was. Deze leden vroegen tevens of een garantie kan worden gegeven, dat artikel 4, tweede lid, van de richtlijn juist is geïmplementeerd.

Zoals in deze memorie al eerder is opgemerkt, is zowel de wijziging van het Besluit m.e.r. als het voorliggende wetsvoorstel ter kennisneming naar de Europese Commissie gezonden.

De juridische dienst van DG IK van de Commissie heeft in een overleg met het Directoraat-Generaal Milieubeheer zijn instemming betuigd met de voorgestelde implementatie.

Er wordt derhalve van uitgegaan, dat de onderhavige wijze van implementatie van de richtlijn akkoord bevonden wordt.

Voor wat betreft de door de leden van de CDA-fractie gevraagde informatie over de omzetting van artikel 4, tweede lid, in Duitsland en België, merken wij het volgende op.

Beide landen hebben, net als in de huidige Nederlandse regeling het geval is, bepaalde categorieën van activiteiten van Bijlage II wel structureel (met drempelwaarden) onder de m.e.r.-plicht gebracht. Andere categorieën van Bijlage II zijn daarentegen helemaal niet voor m.e.r.-plicht opgenomen.

Blijkens het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 28 september 1992 (nr. C 250) heeft de Europese Commissie vastgesteld, dat de Duitse wetgeving de bepalingen van de richtlijn onvolledig heeft omgezet, dat verschillende bepalingen van die wetgeving niet in overeenstemming zijn met de richtlijn en dat bepalingen van de deelstaten, als ook enkele uitvoeringsregelingen, ontbreken. Wat betreft de implemen-



tatie van de richtlijn in België door de gewesten, merkt de Commissie in het genoemde Publikatieblad op, dat de richtlijn door het Waalse en Vlaamse gewest nog altijd niet volledig is omgezet en door het gewest Brussel-hoofdstad in het geheel nog niet is omgezet.

De leden van de fractie van Groen-Links vroegen of de richtlijn niet beter wordt uitgewerkt als de zelfstandige beoordeling door het bevoegd gezag wordt geschrapt en als dus het voorkomen op de lijst van Bijlage II en het voldoen aan de in het ontwerp-Besluit m.e.r. daarbij geformuleerde voorwaarden automatisch tot een m.e.r.-plicht leidt. Daarbij vroegen deze leden zich ook af of de individuele beoordeling niet beter achterwege kan blijven in de gevallen, waarin het Rijk de beslissingsbevoegde instantie is.

Zoals eerder aangegeven zijn wij van mening dat de richtlijn met de voorgestelde procedure voor de beoordeling voor m.e.r.-plicht van activiteiten van Bijlage II op een correcte wijze is geïmplementeerd en dat daarnaast een voor Nederland werkbare procedure wordt geïntroduceerd.

Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn, stelt dat projecten van de in Bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een milieueffectrapportage indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken dat noodzakelijk maken.

Met het oog hierop kunnen de Lid-Staten bepaalde projecttypes specificeren of criteria of drempelwaarden vaststellen die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in Bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan m.e.r. Met andere woorden: de richtlijn verplicht de Lid-Staten in elk geval een beoordeling op m.e.r.-plicht van alle activiteiten die vallen onder de categorieën van activiteiten van Bijlage II uit te voeren. De wijze waarop deze beoordeling plaats moet vinden, kan echter verschillend zijn.

Het is mogelijk om voor een categorie van Bijlage II drempelwaarden (bijvoorbeeld bij overschrijding van een bepaalde capaciteit) of andere criteria (zoals de ligging nabij een kwetsbaar gebied) bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarboven altijd m.e.r.-plicht geldt (een zogenaamde vaste lijst). Dit is voor een aantal categorieën van activiteiten van Bijlage II ook gebeurd (bijvoorbeeld infrastructuurprojecten, vervaardigen van chemische producten en winning van oppervlaktedelfstoffen) in onderdeel C van de Bijlage bij het huidige Besluit m.e.r. op grond van de destijds uitgevoerde beoordeling van de mogelijke milieugevolgen van die activiteiten.

Een andere mogelijkheid is een procedure waarbij elke voorgenomen activiteit die voorkomt op Bijlage II ad hoc wordt beoordeeld op m.e.r.-plicht. De omstandigheden van het geval (aard, omvang, ligging) zijn dan bepalend of er een MER gemaakt moet worden.

Het is in elk geval niet mogelijk (zoals ook blijkt uit de ingebrekestelling door de Europese Commissie) om als Lid-Staat categorieën van activiteiten van Bijlage II in het geheel niet voor m.e.r.-plicht op te nemen. Uit de bezwaren van de Europese Commissie blijkt dat, zelfs indien een Lid-Staat van mening is dat van enkele categorieën van activiteiten van Bijlage II nooit belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten of die simpelweg nooit voorkomen (vergelijk de aanleg van kabelbanen in Nederland), toch een beoordeling op m.e.r.-plicht moet plaatsvinden. Daarbij kan de conclusie dan zijn dat, gezien de milieu-effecten, geen m.e.r. noodzakelijk is. De richtlijn vereist immers niet dat in alle gevallen een MER gemaakt moet worden.

Wij hebben in het wetsvoorstel niet gekozen voor het omzetten van de nog resterende activiteiten van Bijlage II in een vaste lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten met drempelwaarden, waarboven altijd

m.e.r.-plicht geldt, maar voor een procedure waarbij, uitgaande van een vaste lijst van te beoordelen activiteiten, per geval ad hoc de noodzaak van een MER moet worden beoordeeld.

Bij algemene maatregel van bestuur worden deze resterende categorieën van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn opgenomen in een afzonderlijk lijst in het Besluit m.e.r. Zoals blijkt uit het ontwerp-besluit van de integrale herziening van het Besluit m.e.r. (Stcrt. 1992, 149) worden deze activiteiten opgenomen in een nieuw onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. Wij hebben ervoor gekozen om de implementatie van Bijlage II mee te nemen in de integrale herziening van het Besluit m.e.r. omdat anders verschillende wijzigings-AMvB's de werkingssfeer van milieu-effectrapportage onoverzichtelijk zouden maken.

De activiteiten die beneden de te stellen drempelwaarden in onderdeel D van bovengenoemd ontwerp-Besluit m.e.r. blijven, zullen in het algemeen geen belangrijke nadelige milieugevolgen hebben, waarvoor een beoordeling op m.e.r.-plicht noodzakelijk zou zijn. Voorkomen moet worden dat bij elke vergunningaanvraag of elk (ontwerp)plan bekeken moet worden of een MER noodzakelijk is.

Voorts zijn wij van mening dat ook indien deze activiteiten wel voldoen aan de te stellen drempelwaarden, nog niet volgehouden kan worden dat deze onder alle omstandigheden belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben (en waarvoor dus altijd een MER gevraagd zou moeten worden).

Door het stellen van drempelwaarden wordt de ruimte van de te beoordelen gevallen aangegeven.

Milieu-effectrapportage dient voorbehouden te blijven aan die activiteiten die belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben. Van de activiteiten van Bijlage II van de richtlijn is dit laatste niet zonder meer van te voren vast te stellen. Alleen door een beoordeling per activiteit valt uitsluitsel te geven over de vraag of in het onderhavige geval de activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben.

Wij zijn van mening dat het bevoegd gezag dat uiteindelijk beslist over de activiteit, het beste kan beslissen of een m.e.r. noodzakelijk is. Op deze manier kan het beste rekening worden gehouden met regionale en lokale omstandigheden. Deze opzet voldoet ook aan het streven om de uitvoering van het milieubeleid zoveel mogelijk te decentraliseren.

Om bovengenoemde redenen is derhalve niet de opzet gekozen om voor de Bijlage II- activiteiten één – vaste – lijst met m.e.r.-plichtige activiteiten op te stellen (waarvoor altijd m.e.r.-plicht geldt), analoog aan de huidige lijst met m.e.r.-plichtige activiteiten (onderdeel C van de Bijlage behorende bij het Besluit m.e.r.).

Het IPO heeft bij brief van 4 november 1992 advies uitgebracht over het ontwerpbesluit inzake de integrale herziening van het Besluit m.e.r. Deze brief is eveneens naar de Tweede Kamer gezonden. Naast een advies over het voorontwerp Besluit m.e.r. bevat het ook een reactie op de voorgestelde procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn in het onderhavig wetsvoorstel.

Het IPO stelt onder meer dat in onderdeel D van het ontwerp-Besluit m.e.r. niet in alle gevallen is gekozen voor de terminologie van de richtlijn en dat dit tot discussies over de interpretatie kan leiden. Het IPO bepleit dan ook een zo groot mogelijke overeenstemming van de Nederlandse regelgeving met de begrippen uit de richtlijn.

Wij hebben er bewust voor gekozen om niet alle in de richtlijn gebruikte terminologieën en definities ongewijzigd over te nemen. Naast interpretatieproblemen met de begrippen uit de richtlijn zou hiermee ten opzichte van de in de huidige milieuwetgeving gebruikte begrippen (zoals bijvoorbeeld «oprichting» en «inrichting») meer onduidelijkheid kunnen

ontstaan. In het vigerende Besluit m.e.r. wordt met betrekking tot de terminologie en interpretatie (ook via bijvoorbeeld jurisprudentie) aangesloten bij de overige milieuwetgeving. Dit vloeit onder meer voort uit één van de uitgangspunten van milieu-effectrapportage, namelijk de aansluiting bij de besluitvormingsprocedure van de desbetreffende activiteit.

Het nu wijzigen van deze lijn door de richtlijnbegrippen ongewijzigd over te nemen, zou dit beginsel doorbreken en nieuwe interpretatieproblemen met zich mee brengen.

Na de volledige implementatie van Bijlage II van de richtlijn in de Nederlandse m.e.r.-wetgeving, is deze laatste bepalend voor m.e.r.-plicht. Het karakter van een richtlijn brengt met zich mee dat alleen via nationale implementatiewetgeving verplichtingen en rechten kunnen worden gecreëerd. Slechts wanneer een richtlijn niet of niet correct is omgezet kan rechtstreeks een beroep worden gedaan op de bepalingen van de richtlijn.

Ten aanzien van de voorgestelde procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht bestaan bij het IPO enkele bezwaren.

Op grond van het nieuwe onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. is de provincie in de meeste gevallen aangewezen als bevoegd gezag voor de beoordeling op m.e.r.-plicht van de desbetreffende activiteit. Dit kan leiden tot een grotere werkdruk voor de provincies, die voor zowel het ambtelijk als het bestuurlijk apparaat niet aanvaardbaar zou zijn. Tengevolge van de wijziging van het Besluit m.e.r. van 24 februari 1992 (Bijlage I van de richtlijn) zou volgens het IPO het aantal m.e.r.-procedures toenemen. Als gevolg van de procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht zal dit aantal volgens het IPO verder toenemen, omdat de criteria voor een aanwijzing voor m.e.r.-plicht ruim zijn. Dit zou er toe kunnen leiden dat een bepaalde activiteit bijna altijd voor m.e.r.-plicht moet worden aangewezen.

Volgens het IPO bestaat in het wetsvoorstel verder onduidelijkheid over de mogelijkheid om activiteiten van onderdeel D van de Bijlage in een provinciale m.e.r.-verordening structureel voor m.e.r.-plicht aan te wijzen.

Vooropgesteld zij dat wij niet de visie van het IPO delen dat de criteria voor de beoordeling op m.e.r.-plicht te ruim en te vaag zijn en in meeste gevallen zullen leiden tot een aanwijzing voor m.e.r.-plicht. Wij zijn het evenwel eens met het IPO dat het wetsvoorstel ten gevolge van de m.e.r.-beoordeling per project van onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. een grotere werkdruk voor de provincies met zich mee brengt. De provincies zijn bij de meeste activiteiten van onderdeel D (Bijlage II van de richtlijn) bevoegd gezag. Ook constateert het IPO terecht dat in het onderhavig wetsvoorstel geen expliciete relatie is gelegd met de provinciale m.e.r.-verordening, waarbij de provincies activiteiten die niet zijn aangewezen in het Besluit m.e.r., in hun provincie in algemene zin voor m.e.r.-plicht kunnen aanwijzen (artikel 41f tot en met 41h van de Wabm, artikel 7.6 tot en met 7.8 van de Wet milieubeheer).

Hierover is, in overleg met de provincies en de gemeenten, een oplossing gezocht, waarbij deze relatie alsnog wordt gelegd. Hiermee wordt het mogelijk dat de provincies de m.e.r.-beoordelingsplicht onder de in de wet genoemde voorwaarden kunnen vervangen door een vaste m.e.r.-plicht voor activiteiten die binnen hun provincie worden ondernomen door het vaststellen van een provinciale (m.e.r.) verordening.

Onder de voorwaarden valt in de eerste plaats dat de drempelwaarden bij de desbetreffende activiteiten niet lager gesteld mogen worden dan die in onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. ten

aanzien van die activiteit zijn gesteld. Zij kunnen wel worden overgenomen of hoger gesteld worden. De andere voorwaarde is dat ten opzichte van onderdeel D van het ontwerp-Besluit m.e.r. geen wijziging mag worden aangebracht in de activiteitsomschrijving en in de aanwijzing van m.e.r.-plichtige besluiten.

Hiermee wordt voorkomen dat verschillende interpretaties van de begripsomschrijvingen uit de richtlijn ontstaan. Ook zijn de voor m.e.r. in aanmerking komende cruciale besluiten, reeds in onderdeel D bepaald.

Heeft de provincie bij provinciale verordening een categorie van activiteiten van onderdeel D opgenomen (en is deze in werking getreden), dan vervalt de m.e.r.-beoordelingsplicht per geval voor deze categorie.

Indien echter terzake van een categorie van activiteiten van onderdeel D geen verordening geldt dan blijft er conform de procedure in het wetsvoorstel sprake van een m.e.r.-beoordelingsplicht per activiteit (inclusief beroepsmogelijkheid).

Met bovengenoemde wijziging wordt aangesloten bij de huidige bevoegdheid van de provincies om bij provinciale m.e.r.-verordening activiteiten die niet zijn opgenomen in (onderdeel C) van het Besluit m.e.r. en die in hun provincie worden ondernomen aan te wijzen voor m.e.r.-plicht, (artikel 41f Wabm, artikel 7.6 van de Wet Milieubeheer).

Deze wijziging van het wetsvoorstel is neergelegd in de nota van wijziging (onderdelen F, H en N).

Een nadere toelichting op de uitwerking van deze wijziging wordt in paragraaf 2.5 van deze memorie gegeven.

De uitgangspunten van de m.e.r.-beoordelingsprocedure blijven met de wijziging van het wetsvoorstel behouden. De provincies kunnen een eigen, toegesneden regeling maken die aansluit bij de specifiek regionale en lokale omstandigheden in overeenstemming met bijvoorbeeld het provinciaal milieubeleidsplan. Ook doet deze oplossing recht aan de positie van de provincies bij de uitvoering van het milieubeleid.

Wellicht ten overvloede kan gesteld worden dat deze wijziging overeenstemt met de richtlijn. Het uitgangspunt en de algemene opzet van de m.e.r.-beoordelingsprocedure worden immers niet gewijzigd. Op grond van de richtlijn kan door het specificeren van projecttypes en het vaststellen van criteria en/of drempelwaarden nader bepaald worden welke projecten van de categorieën van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn aan een m.e.r. moeten worden onderworpen. De nadere concretisering van de categorieën van activiteiten van onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. (die de activiteitsomschrijvingen en de ondergrens voor de op m.e.r. te beoordelen activiteiten aangeeft) in een provinciale m.e.r.-verordening is niet in strijd met de richtlijn.

Deze laat decentralisatie van bevoegdheden toe (zie ook het gestelde in het begin van deze paragraaf).

Tot slot kan vermeld worden dat het IPO bij brief van 2 februari jl. heeft aangegeven dat met bovengenoemde aanvulling van het wetsvoorstel de genoemde kritiek kan worden ondervangen.

Met het vorenstaande achten wij ook de vraag van de leden van de fractie van Groen Links omtrent het niet aanhaken in de artikelen 41hb en 41hd van het wetsvoorstel (artikel 7.8b en 7.8d van de Wet milieubeheer) bij de artikelen 41f tot en met 41h van het wetsvoorstel (artikelen 7.6 tot en met 7.8) beantwoord.

## *2.2. Criteria voor de m.e.r.-beoordeling*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de ligging van het project (artikel 41hb, vierde lid, onder c, artikel 7.8b van de Wet milieubeheer) wel aan te merken is als een projectkenmerk conform artikel 4, tweede

lid, van de richtlijn. Voorts vroegen deze leden of hierover overleg met de Europese Commissie heeft plaatsgevonden. Daarbij vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of het, gezien de specifieke omstandigheden van het geval, wel zinvol is een inventarisatie te laten maken van de relevante gebieden, waar m.e.r. noodzakelijk zal zijn en of het niet beter ware, één en ander per geval te doen beoordelen door het bevoegde gezag, dat de specifieke omstandigheden het beste kan beoordelen.

Beide bovenstaande vragen betreffen de ligging als criterium voor een beoordeling op m.e.r.-plicht. Hierover merken wij het volgende op.

In de eerste plaats verplicht de richtlijn de Lid-Staten de nodige maatregelen te treffen, om projecten, die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, te onderwerpen aan een beoordeling van die effecten (artikel 2, eerste lid, van de richtlijn).

In hetzelfde artikel wordt aangegeven, dat onder «projecten» zowel de projecten genoemd in Bijlage I als in Bijlage II bedoeld worden. Bij projecten van Bijlage 55-activiteiten hebben de Lid-Staten daarnaast de mogelijkheid om bijvoorbeeld ten aanzien van aard, omvang of ligging voor bepaalde (categorieën van) activiteiten nadere drempelwaarden of criteria vast te stellen.

De richtlijn geeft met andere woorden aan, dat de milieugevolgen van een project ook aanzienlijk zouden kunnen zijn vanwege de ligging. Bij de afweging of in het individuele geval een MER gemaakt moet worden, zal dus de ligging van het project mede in beschouwing genomen kunnen worden. De ligging van het project is derhalve aan te merken als een projectkenmerk conform artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.

De Europese Commissie heeft, zoals ook eerder aangegeven, hiermee in ambtelijk overleg ingestemd.

In de tweede plaats kan de ligging van het project in de praktijk eveneens bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden, die een m.e.r. rechtvaardigen. De aanleg van een buisleiding in een grondwaterbeschermingsgebied kan tot een andere conclusie leiden dan de aanleg van een buisleiding in een stiltegebied.

Een inventarisatie van de kwetsbare en belaste gebieden binnen de provincie kan zeker een hulpmiddel zijn voor het bevoegd gezag bij de vraag of, in voorkomend geval, voor een activiteit van onderdeel D van de Bijlage van het ontwerp-Besluit m.e.r. een MER moet worden opgesteld.

Voorts levert een gebiedsinventarisatie meer duidelijkheid op voor de initiatiefnemer (en andere betrokken partijen).

Een dergelijke inventarisatie sluit een individuele beoordeling niet uit, maar vergemakkelijkt deze eerder.

De leden van de PvdA-fractie vonden het van belang dat, gelet op mogelijke interpretatieverschillen van artikel 4, tweede lid, van de richtlijn («dat de kenmerken zulks noodzakelijk maken»), het advies van de Raad van State met betrekking tot de verduidelijking van artikel 41hb, vierde lid, werd overgenomen.

Wij merken hierover op dat, zoals ook verwoord in het nader rapport, het advies van de Raad van State is overgenomen en het wetsvoorstel op dit punt is verduidelijkt. Daarmee is verzekerd dat met het wetsvoorstel niet beperkter is geïmplementeerd dan de richtlijn vereist.

### *2.3. Werkingssfeer m.e.r.-beoordelingsplicht*

De leden van de CDA-fractie vroegen of er naar een mogelijkheid is gezocht om te komen tot een volstrekt eenduidige lijst van activiteiten

van Bijlage II, waardoor extra beroepsprocedures zouden kunnen worden voorkomen.

Wij veronderstellen dat deze leden met deze vraag doelen op één vaste lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten, waarbij geen beoordeling per geval meer nodig is. Voor het antwoord op deze vraag zij ook verwezen naar paragraaf 2.1 van deze memorie.

Voorts wijzen wij erop dat een groot aantal categorieën van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn reeds in het vigerende Besluit m.e.r. (Stb. 1987, 278) structureel (met bepaalde drempelwaarden) voor m.e.r.-plicht is aangewezen.

De reden daarvoor is dat deze activiteiten altijd belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben. Deze lijst van activiteiten is opgenomen in onderdeel C van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. Voor die activiteiten is dus de op grond van de richtlijn verplichte m.e.r.-beoordeling uitgevoerd.

De Europese Commissie heeft hier ook nimmer bezwaar tegen gemaakt. Haar bezwaren richtten zich met name op het feit dat de overige categorieën van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn in het geheel niet waren opgenomen in het vigerende Besluit m.e.r. Het wetsvoorstel betreft dan ook deze activiteiten.

De mogelijkheid om één lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten van Bijlage II op te stellen is overwogen, maar er is uiteindelijk niet voor gekozen. In paragraaf 2.1. van deze memorie zijn de redenen daarvoor reeds uiteengezet.

Voorts wordt het met de wijziging van onderhavig wetsvoorstel (zie hierover ook paragraaf 2.1 en 2.5 van deze memorie) expliciet mogelijk gemaakt dat de provincies bij provinciale m.e.r.-verordening de activiteiten voorkomend op onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. kunnen opnemen (met drempelwaarden) in een vaste lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten. Op dat moment vervalt voor die categorie van activiteiten de individuele m.e.r.-beoordelingsplicht.

Zowel de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 vroegen wat de criteria zijn geweest voor het bepalen van de drempelwaarden van de nieuwe en gewijzigde categorieën in de onderdelen C en D van de Bijlage bij het vorenbedoelde voorontwerp Besluit m.e.r.

Gezien het feit dat onderhavig wetsvoorstel alleen betrekking heeft op het nieuwe onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. en niet op de (integrale) herziening van het huidige onderdeel C van deze Bijlage, hebben wij bij de beantwoording van deze vraag alleen onderdeel D in beschouwing genomen.

Bij het bepalen van de drempelwaarden van de categorieën in onderdeel D is als uitgangspunt gehanteerd, dat alleen die activiteiten op de noodzaak van m.e.r. moeten worden beoordeeld, waarbij de mogelijkheid bestaat, dat zich onder omstandigheden belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen voordoen. Dit is immers de grondslag voor aanwijzing van m.e.r.-plichtige activiteiten in artikel 41b van de Wabm (artikel 7.2 van de Wet Milieubeheer).

Voorts is bij onderdeel D daarbij, waar mogelijk, aansluiting gezocht bij reeds in de milieuwetgeving ontwikkelde drempelwaarden met betrekking tot activiteiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben. Voor wat betreft inrichtingen gaat het daarbij vrijwel steeds om inrichtingen, die in beginsel bovenlokale milieugevolgen kunnen veroorzaken en waarvoor de provincie als vergunningverlener optreedt. Voor dit laatste is aansluiting gezocht bij het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit (IVB) behorende bij de Wet Milieubeheer (Stb. 1993, 50).

Vanwege het gehanteerde criterium «het zich kunnen voordoen van belangrijke nadelige milieugevolgen» bleek het nodig de drempels naar

boven bij te stellen, zodat alleen de grotere inrichtingen en activiteiten onder de m.e.r.-beoordelingsplicht vallen.

In onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. zijn voor de activiteiten, zoals genoemd in Bijlage II van de richtlijn, drempelwaarden of andere criteria aangegeven. Activiteiten die niet op deze lijst voorkomen of niet aan de gestelde drempelwaarden voldoen, hebben volgens ons geen mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen, die een m.e.r. rechtvaardigen en behoeven dus ook niet op m.e.r.-plicht beoordeeld te worden.

Bij het bepalen van deze drempels is voorts overleg gevoerd met direct betrokkenen, waaronder de provincies en brancheorganisaties.

Mocht er zich echter een activiteit gaan voordoen die niet m.e.r.-beoordelingsplichtig is en ook niet op de vaste lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten van onderdeel C van het Besluit m.e.r. voorkomt, maar waarvan verwacht wordt dat deze belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben, kan deze door middel van een wijziging van onderdeel C of D van het Besluit m.e.r. respectievelijk voor m.e.r.-plicht of voor m.e.r.-beoordelingsplicht worden aangewezen.

De leden van de fracties van de PvdA en Groen-Links vroegen waarom de werkingssfeer wordt beperkt tot nieuwe situaties en waarom wijziging en vervanging van bestaande activiteiten niet onder de werkingssfeer vallen. Volgens de leden van de fractie van Groen-Links zou het in de rede liggen substantiële wijzigingen er wel onder te laten vallen.

In het wetsvoorstel stellen wij voor de werkingssfeer van Bijlage II van de richtlijn te laten gelden voor nieuwe projecten en uitbreidingen van dezelfde grootte. Overige wijzigingen van bestaande projecten zijn om de volgende redenen niet onder de werkingssfeer gebracht.

De voornaamste reden om wijzigingen van Bijlage II projecten niet onder de werkingssfeer te brengen, is dat de richtlijn dit niet vereist. In artikel 1, tweede lid, van de richtlijn wordt onder «project» de uitvoering van bouwwerken of het oprichten van installaties begrepen. Daarbij worden in punt 12 van Bijlage II wijzigingen in projecten van Bijlage I m.e.r.-beoordelingsplichtig gesteld.

Wijzigingen in projecten van Bijlage II (waar het wetsvoorstel betrekking op heeft) behoeven op grond van de richtlijn niet op m.e.r. beoordeeld te worden en dus niet in nationale wetgeving geregeld te worden.

De tweede reden is, dat veel activiteiten van Bijlage II (evenals alle activiteiten van Bijlage I) reeds in het vigerende Besluit m.e.r. (onderdeel C van de Bijlage) voor m.e.r.-plicht zijn opgenomen.

Op grond van bepaling A.2 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt onder aanleg of oprichting van de activiteiten in onderdeel C, mede een wijziging, vervanging, reconstructie of uitbreiding begrepen, waarmee voor deze activiteiten eveneens m.e.r.-plicht geldt, mits de in het Besluit m.e.r. genoemde drempelwaarden worden overschreden. Hiermee is de m.e.r.-plicht voor uitbreidingen, wijzigingen en vervangingen van een groot aantal activiteiten van Bijlage II reeds geregeld.

Wij zijn niet voornemens om andere dan bovengenoemde wijzigingen in activiteiten van Bijlage II onder de m.e.r.-beoordelingsplicht te brengen. Hiermee zou veel verder worden gegaan dan de richtlijn vereist en zou het m.e.r.-criterium (mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen) verlaten worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een oplossingsrichting gegeven kan worden voor het «kopknippen» van m.e.r.-plichtige projecten in niet m.e.r.-plichtige deelprojecten.

Dit probleem doet zich volgens deze leden vooral ten aanzien van dijkverzwaringen en golfbanen voor.

Aansluitend daarop deden de leden van de PvdA-fractie het voorstel de drempelwaarden voor dijkverzwaringen te laten vervallen. Zij constateerden voorts, dat er geen wetsvoorstel ligt, waarbij de m.e.r.-plicht van wegen korter dan 5 km wordt geregeld, ondanks een toezegging van de Minister van Verkeer en Waterstaat op dit punt.

Eén van de uitgangspunten van m.e.r. is om de milieugevolgen en mogelijke alternatieven van activiteiten bij de besluitvorming te betrekken. Zoals ook hierboven is aangegeven, gaat het daarbij in principe alleen om activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Teneinde de m.e.r.-plicht te beperken tot deze projecten, zijn in het Besluit milieu-effect-rapportage bij de meeste activiteiten drempelwaarden of andere criteria opgenomen.

Pas wanneer deze drempels worden overschreden, is er sprake van m.e.r.-plicht.

In de systematiek van de m.e.r.-regelgeving bepaalt het bevoegd gezag (bijvoorbeeld een gemeente- of provinciebestuur) of voor een bepaalde activiteit, gelet op het Besluit m.e.r., onder de m.e.r.-plicht valt.

In die zin draagt het bevoegd gezag dan ook de verantwoordelijkheid om na te gaan of er sprake is van «moedwillig» opknippen om de m.e.r.-plicht te ontgaan. De toekomstige ontwikkelingen kunnen daarbij een rol spelen.

In gevallen waarin drempelwaarden zijn opgenomen is het ons inziens de taak van de rechter om erop toe te zien dat het uitvoeringsbeleid van de betrokken overheden niet leidt tot een ontkenning van de samenhang tussen projecten die gezamenlijk belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben voor het milieu. In beginsel zou aldus opgetreden kunnen worden tegen het «opknippen» (ofwel ontwijken van de m.e.r.-plicht) van m.e.r.-plichtige projecten.

Deze visie werd onlangs bevestigd in de uitspraak in kort geding van de president van de rechtbank te Arnhem op 22 januari jl. (KG 1993/14) inzake de dijkverzwaring Erlecomsedam-West in de gemeente Ubbergen. In dat concrete geval oordeelde de president echter dat in het opknippen in diverse dijkvakken geen ontwijking van de m.e.r.-plicht was gelegen. Voorts is in het ontwerp-besluit inzake de integrale herziening van het Besluit m.e.r. expliciet aangegeven (door bijvoorbeeld de begripsomschrijvingen van «capaciteit» en «oppervlakte» in onderdeel A van de Bijlage), dat bij het bepalen van m.e.r.-plicht rekening moet worden gehouden met de binnen afzienbare tijd voorzienbare toekomstige ontwikkelingen (mede om knippen te voorkomen).

Ten aanzien van de dijkzwareningen merken wij het volgende op. In het vigerende Besluit m.e.r. is de aanleg en reconstructie van dijken m.e.r.-plichtig, wanneer het een dijkvak betreft met een lengte van 5 kilometer of meer en een dwarsprofiel van 250 m<sup>2</sup> of meer.

Deze drempelstelling is zodanig gekozen, dat alleen de grote dijken (zeedijken) m.e.r.-plichtig zijn.

Op 11 januari jl. heeft de Commissie Boertien haar advies «Toetsing uitgangspunten dijkversterkingen» uitgebracht.

Eén van de aanbevelingen van de commissie betreft de m.e.r.-plicht van dijkversterkingen. De commissie is van oordeel dat het vanuit een oogpunt van verbreding van het maatschappelijk draagvlak en vanuit een oogpunt van verbetering van de besluitvorming rond dijkversterking, de aanbeveling verdient rivierdijkversterkingen m.e.r.-plichtig te maken.

In dit verband zullen bij de thans in voorbereiding zijnde herziening van het Besluit m.e.r. de huidige drempelwaarden voor rivierdijken worden geschrapt. Mede gelet op de doelmatigheid van besluitvorming zal met



de provincies en waterschappen overleg worden gevoerd over de uitvoering van m.e.r. voor grotere dijkvakken (d.w.z. van 10 kilometer of meer, zonodig bestaand uit verschillende dijkvakken).

Teneinde een goede landschappelijke inpassing te bereiken is het ook zinvol dijktrajecten te beschouwen, die vanuit landschapsoogpunt een logische eenheid vormen.

Voor wat betreft de reconstructies van wegen, merken wij het volgende op. In de integrale herziening van het Besluit m.e.r. is voorgesteld om wijzigingen van wegen, in de zin van wegverbredingen met één of meer rijstroken, m.e.r.-plichtig te stellen, wanneer het een verbreding betreft over een lengte van 5 kilometer of meer. Voor wegverbredingen korter dan 5 kilometer worden alleen de grootschalige ingrepen onder de m.e.r.-plicht gebracht, die belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben, zoals de aanleg van wegbouwkundige bouwwerken (tunnels, bruggen, viaducten) met de daartoe behorende aansluitingen. Met deze wijziging is, ten opzichte van de huidige regeling, de m.e.r.-plicht enigszins uitgebreid.

#### *2.4. Procedure m.e.r.-beoordelingsplicht*

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vroegen waarom er is gekozen voor een beslissing over m.e.r.-plicht binnen 6 weken. De leden van de CDA-fractie vroegen of deze termijn, gezien het feit, dat de werking van de beslissingscriteria zich nog moet uitkristalliseren, voor ingewikkelde gevallen niet te kort is, terwijl de leden van de VVD-fractie een kortere periode voorstelden.

Voor de besluitvormingstermijn voor het bevoegd gezag is een termijn gekozen die voor zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag redelijk is. Het bevoegd gezag heeft enige tijd nodig voor een inhoudelijke toetsing van het voornemen, terwijl aan de andere kant de procedure voor de initiatiefnemer niet te lang mag duren. Bij het bepalen van deze termijn is aansluiting gezocht bij de termijnen in de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315). Zo moet het bevoegd gezag zich bijvoorbeeld op grond van artikel 13.5 van de Wet milieubeheer binnen acht weken uitspreken of de vergunningaanvraag ontvankelijk is.

Omdat het van belang is, dat een aanvrager voor een vergunning binnen een zo kort mogelijke termijn te weten komt of hij een MER moet maken of niet, is gekozen voor een termijn van maximaal zes weken, mede om de (vergunning)procedure niet te veel op te schorten. Naar onze mening is het ook voor moeilijker gevallen mogelijk om te beslissen binnen zes weken. Dit geldt temeer omdat veel informatie reeds beschikbaar is in verband met de voorbereiding van de vergunningaanvraag.

Tot slot zeggen wij toe om hulpmiddelen te ontwikkelen voor de toepassing van de beoordelingscriteria zoals genoemd in artikel 47.8b (aard, omvang en ligging) nader uit te werken.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie, welke consequenties de overschrijding van de termijn van zes weken heeft voor de betreffende activiteit. Deze leden wilden voorts weten of een fictieve weigering in dit verband betekent, dat de activiteit juist wel of juist niet m.e.r.-plichtig is.

In geval het bevoegd gezag niet binnen zes weken na ontvangst van een aanvraag een besluit neemt of een m.e.r. noodzakelijk is, is er sprake van een zogenaamde fictieve weigering om een beslissing te nemen inzake het al dan niet bestaan van m.e.r.-plicht voor de betreffende activiteit.

Op grond van artikel 20.17, tweede lid, onder a, van de Wet milieube-

beheer (artikel 52 van de Wabm) kan de aanvrager op dat moment in beroep gaan en, als hij dat wil, een voorlopige voorziening vragen bij de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur. Hiermee kan op korte termijn het bevoegd gezag verplicht worden, alsnog een besluit te nemen (met bijvoorbeeld een termijnstelling).

Het overschrijden van de termijn van zes weken betekent dus niet dat daarmee inzake m.e.r.-plicht een definitieve beslissing is gevallen.

De leden van de CDA-fractie achten het wenselijk, in geval het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dezelfde instantie is, verplicht te overleggen met wettelijk aangewezen instanties. Zij stelden in dat geval tevens een zwaardere motiveringsplicht voor. Voorts vroegen deze leden of de regering niet met hen van mening is, dat vertegenwoordigende organen hier een rol zouden moeten spelen.

In artikel 41hd, derde lid, van het wetsvoorstel (artikel 7.8d, derde lid, van de Wet milieubeheer) is vastgelegd, dat het bevoegd gezag (indien het ook initiatiefnemer is) moet overleggen met de adviesinstanties die in het kader van de betreffende besluitvormingsprocedure geraadpleegd moeten worden (voor besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening is dit bijvoorbeeld de inspecteur ruimtelijke ordening).

Voor wat betreft de motivering bij het besluit, zien wij niet in waarom deze, in de situatie dat bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, zwaarder zou moeten zijn dan in de situatie waarin de partijen niet dezelfde zijn.

Het bevoegd gezag zal altijd moeten ingaan op hetgeen is overwogen omtrent de criteria voor een mogelijke aanwijzing voor m.e.r.-plicht, zoals aard, omvang, en ligging in of nabij «gevoelige» gebieden. Dit (reeds vrije strenge) motiveringsvereiste is ons inziens voldoende. Voorts zal naar onze mening de vaste controle door en verantwoording van het dagelijks bestuur aan de vertegenwoordigende organen voldoende waarborgen bieden. Inschakeling zal in voorkomende gevallen naar verwachting plaatsvinden.

Wij zien niet in hoe hierover meer in het wetsvoorstel zelf te regelen zou zijn.

De leden van de VVD-fractie wilden weten, waarom er ten aanzien van de publicatie van het besluit een verschil is tussen een negatief en een positief besluit. Bedoeld verschil is neergelegd in artikel 41hb, vijfde lid, en artikel 41hd, vierde lid van het wetsvoorstel (artikelen 7.8b en 7.8d van de Wet milieubeheer).

Indien het bevoegd gezag tot de conclusie komt, dat voor de voorgenomen activiteit geen milieu-effectrapport noodzakelijk is (negatieve beslissing), moet het deze beslissing uitgebreider bekendmaken (naast – regionale – dagbladen ook in de Nederlandse Staatscourant) dan in het geval positief wordt beslist (een MER is noodzakelijk). De reden hiervoor is, dat verondersteld wordt dat bij een positieve beslissing alleen de aanvrager belanghebbende is. Op hem rust immers de verplichting om na de beslissing van het bevoegd gezag een MER op te stellen en hij kan van mening zijn, dat dit ten onrechte is. De regionale kennisgeving is in dat geval voldoende. Als het bevoegd gezag echter een negatieve beslissing neemt, kunnen er ook anderen dan de aanvrager belang hebben. Daarbij wordt gedacht aan milieu-organisaties die in het gehele land werkzaam zijn. Een kennisgeving in de Staatscourant geeft dan uitgebreidere bekendheid aan de beslissing. Tevens is e.e.a. op deze wijze bekend bij rijksinstanties en kan de regionale inspecteur milieuhygiëne of de regionale directeur Landbouw, Natuur en Openlucht recreatie, indien gewenst, in beroep gaan. Daarnaast is het zo, dat bij een positief besluit belanghebbenden in de daarop volgende m.e.r.-procedure betrokken worden.

Bovenstaande geldt met name voor besluiten op aanvraag, maar ook

voor de situatie, waarin de initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde instantie zijn.

## 2.5. *Relatie met de provinciale m.e.r.-verordening*

Wij willen allereerst kort ingaan op de wettelijke mogelijkheid die de provincies op dit moment hebben om in een provinciale verordening activiteiten voor m.e.r.-plicht aan te wijzen.

Op grond van artikel 7.6 (41f van de Wabm) kunnen de provincies met het oog op de bescherming van het milieu in binnen hun provincie gelegen gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast in de provinciale m.e.r.-verordening activiteiten aanwijzen, die niet zijn opgenomen in het Besluit m.e.r. en die belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben voor het milieu in die gebieden.

Voorwaarde is dat de activiteiten worden ondernomen binnen de betreffende provincie. Deze zogenaamde provinciale m.e.r.-verordening is een aanvullende regeling ten opzichte van het Besluit m.e.r. De provincies kunnen daarbij nieuwe, niet in het Besluit m.e.r. geregelde activiteiten aanwijzen. Met betrekking tot deze activiteiten kunnen de provincies, naast eigen besluiten, ook besluiten van andere overheidsorganen (rijk, gemeentebesturen, waterschappen) aanwijzen voor m.e.r.-plicht. De provincies kunnen daarnaast ook voor de activiteiten van onderdeel C van de Bijlage een lagere drempelwaarde definiëren.

Reden voor een provinciale aanwijzing voor m.e.r.-plicht, naast de rijkslijst van m.e.r.-plichtige activiteiten, was de verantwoordelijkheden die de provinciale besturen hebben bij de bescherming van tal van ecologisch waardevolle gebieden en voor gebieden waarin sprake is van cumulatie van verschillende vormen van verontreiniging en aantasting van het milieu. Een aanvullende m.e.r.-plicht behoort tot het instrumentarium ter bescherming van het milieu. Ook sluit deze regeling aan bij het streven naar decentralisatie (van met name milieubeleid).

Met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer moet de m.e.r.-verordening – als onderdeel – worden opgenomen in de provinciale milieuverordening.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in paragraaf 2.1 van deze memorie reeds is gesteld, heeft de voorgestelde m.e.r.-beoordelingsprocedure raakvlakken met de artikelen 41f tot en met 41h van de Wabm (artikel 7.6 tot en met 7.8 van de Wet milieubeheer). Deze relatie was echter niet nader uitgewerkt.

In het IPO-advies over het ontwerp-besluit inzake de integrale herziening van het Besluit m.e.r. van 4 november 1992 wordt gesteld dat het beter zou zijn het wetsvoorstel te wijzigen, waarbij een duidelijke relatie wordt gelegd met de provinciale aanwijzing voor m.e.r.-plicht.

De verplichte m.e.r.-beoordeling van activiteiten van onderdeel D (de omzetting van Bijlage II van de richtlijn) zou uitgevoerd moeten kunnen worden in het kader van de provinciale m.e.r.-verordening. Indien vervolgens een categorie van activiteiten van onderdeel D voor m.e.r.-plicht is opgenomen in een provinciale m.e.r.-verordening, zou de individuele beoordelingsplicht per project van deze categorie van activiteiten kunnen komen te vervallen.

In overleg met provincies en gemeenten is een wijziging van het wetsvoorstel met deze strekking opgesteld. In paragraaf 2.1 van deze memorie is de opzet van deze wijziging reeds toegelicht. Hieronder wordt een nadere uitwerking gegeven.

De criteria voor een beoordeling op m.e.r.-plicht op grond van de artikelen 7.8b en 7.8d zijn ruimer dan het criterium voor een provinciale

aanwijzing in de m.e.r.-verordening op grond van artikel 41f (artikel 7.6 van de Wet milieubeheer).

De reden voor een individuele aanwijzing voor m.e.r.-plicht kan gelegen zijn in de aard en omvang van de activiteit, of in de ligging in of nabij gevoelige gebieden of in de cumulatie met andere activiteiten ter plaatse. In artikel 7.6, eerste lid, van de Wet milieubeheer staat het gebiedsgericht milieubeleid op de voorgrond (alleen «ligging»).

Bij nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 7.6 aan te vullen. Daarmee krijgen de provincies eveneens de bevoegdheid om de categorieën van activiteiten van onderdeel D van het ontwerp-Besluit m.e.r. in de provinciale m.e.r.-verordening voor m.e.r.-plicht aan te wijzen. Het is daarbij van belang dat de provincies de activiteitsomschrijvingen en de m.e.r.-plichtige besluiten uit onderdeel D gelijkluidend overnemen, om wille van de eenduidigheid en het voorkomen van interpretatieverschillen over de vraag of een bepaalde categorie van activiteiten nu wel of niet in de verordening is opgenomen. Daarbij bestaat wel beleidsvrijheid bij de te stellen drempelwaarden en criteria voor de desbetreffende activiteit. De provincies kunnen bij de genoemde activiteiten hogere drempelwaarden (b.v. een hogere capaciteitsdrempel) opnemen dan in onderdeel D vermeld staat.

Met het opnemen van een categorie van activiteiten van onderdeel D, vervalt de individuele beoordelingsplicht voor de gehele categorie.

De criteria voor een individuele aanwijzing voor m.e.r.-plicht (aard, omvang en ligging van de activiteit) vormen daarbij ook de grondslag voor een provinciale aanwijzing voor m.e.r.-plicht van activiteiten van onderdeel D in de m.e.r.-verordening. Zoals ook eerder gesteld, kan één van de criteria een aanleiding zijn om een activiteit voor m.e.r.-plicht aan te wijzen. Het is niet verplicht om op alle criteria te toetsen. Zo kan alleen de voorgenomen situering van een activiteit in een kwetsbaar gebied al aanleiding zijn om deze (met drempelwaarden) voor m.e.r.-plicht aan te wijzen.

Daarbij moet bedacht worden dat de aard en omvang van de activiteiten van Bijlage II reeds voor het grootste deel zijn vastgelegd in onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r., waardoor in de praktijk de activiteiten op provinciaal niveau waarschijnlijk alleen gespecificeerd behoeven te worden naar de ligging in of nabij gevoelige gebieden (als criterium voor een – vaste – aanwijzing voor m.e.r.-plicht).

Toch blijven, naast de ligging van het voorgenomen project, ook de aard en omvang van belang bij het specificeren van de drempelwaarden voor een provinciale aanwijzing. Zo zal een inrichting ter vervaardiging van bestrijdingsmiddelen bij een lagere capaciteitsdrempel in aanmerking komen voor een aanwijzing voor m.e.r.-plicht dan een inrichting waar melkproducten worden vervaardigd.

Tot slot wordt in de nota van wijziging opgenomen dat de m.e.r.-beoordelingsplicht voor elk individueel project van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. (de procedure conform paragraaf 3 van het wetsvoorstel) komt te vervallen indien de categorie van activiteiten waartoe deze behoort voor m.e.r.-plicht bij provinciale m.e.r.-verordening is aangewezen.

Daarmee vervalt derhalve ook de beroepsmogelijkheid en daarmee het door het IPO gesignaleerde probleem van mogelijke aanzienlijke vertragingen en rechtsonzekerheid. door het opnemen van de activiteiten van onderdeel D in de provinciale m.e.r.-verordening, kunnen de verwachte beroepsprocedures over de vraag of al dan niet een m.e.r. noodzakelijk is in een concreet geval, verminderen.

In de Wet milieubeheer is de ontwerp-provinciale milieuverordening ook aan inspraak en advies onderworpen, zodat belanghebbenden zich kunnen uitspreken over de provinciale aanwijzing voor m.e.r.-plicht.

Wij verwachten dat de provincies via een modelverordening een zekere gelijkvormigheid zullen nastreven in de vast te stellen m.e.r.-plicht. Vanwege de bevoegdheid van de provincies bij de aanwijzing voor m.e.r.-plicht om de in onderdeel D genoemde gemeentelijke en rijksbesluiten voor m.e.r.-plicht aan te wijzen (in feite worden deze overgenomen). Daarbij is het noodzakelijk (en ook verplicht) om bij de voorbereiding van de m.e.r.-verordening met de desbetreffende overheidsinstanties te overleggen.

## 2.6. *Beroepsmogelijkheden*

De leden van de CDA-fractie wilden weten hoe de regering de extra werkdruk bij de Raad van State als gevolg van de m.e.r.-beoordelingsprocedure ziet.

Zoals in de nota van toelichting bij het wetsvoorstel reeds is vermeld, hebben wij een afweging gemaakt van de lasten van het beroep op de Raad van State tegen het niet of het later opstellen van beroep.

Het niet openstellen van beroep zou, gezien het feit dat er vanwege de – korte – procedure geen inspraakmogelijkheden gecreëerd zijn, een lange onzekerheid voor de aanvrager inhouden. Pas bij de uiteindelijke vergunning zou dan duidelijk worden, of de beslissing van het bevoegd gezag een rechterlijke toetsing kan doorstaan. Dit kan leiden tot een aanzienlijke vertraging van de besluitvormingsprocedure.

De nieuwe mogelijkheid voor de provincies om de beoordeling op m.e.r.-plicht per geval te vervangen door een vaste m.e.r.-plicht in een provinciale verordening doet overigens de stijging van de werkdruk bij de Raad van State afnemen.

## 2.7. *Overgangsregeling*

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een overzicht van die (deel)projecten, die op basis van de nieuwe regeling m.e.r.-plichtig worden. Deze leden vroegen, wat de regering gaat doen met betrekking tot deze projecten. Deze leden stelden ook dat de projecten die nog niet in een onomkeerbare uitvoeringsfase zijn, alsnog aan een m.e.r. zouden moeten worden onderworpen.

In het wetsvoorstel is voorzien in een overgangsregeling in artikel II. Niet m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn die activiteiten, die op het moment, dat de algemene maatregel van bestuur betreffende de werkingssfeer van Bijlage II van de richtlijn (onderdeel D van de Bijlage bij de integrale herziening van het Besluit m.e.r.) in werking treedt, waarvan het (voor-) ontwerp besluit reeds ter inzage is gelegd of de vergunningaanvraag reeds is ingediend en ontvankelijk is bevonden. Gezien het feit, dat milieu-effectrapportage een hulpmiddel is (en moet zijn) voor de besluitvorming, is een m.e.r.-beoordeling niet meer zinvol als de betreffende besluitvorming reeds vergevorderd is (vergunningaanvraag ontvankelijk of ontwerpplan reeds gepubliceerd). Ten behoeve van de rechtszekerheid is dit criterium in de wet vastgelegd.

Gelet op het feit dat de projecten, genoemd in onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r. nog beoordeeld moeten worden op m.e.r.-plicht en de beleidsvrijheid van het bevoegd gezag terzake, is het niet mogelijk voor de regering een overzicht te geven van alle projecten die op grond van de nieuwe regeling m.e.r.-plichtig verklaard zullen worden. Wel maakt onderdeel D duidelijk, welke (categorieën van) projecten onder de m.e.r.-beoordelingsplicht vallen.

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

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af, of er geen spanning kan ontstaan met de richtlijn, hetzij met het ECE-Verdrag, gezien de mededeling in de memorie van toelichting, dat het verdrag meer gedetailleerde en verder strekkende bepalingen bevat dan de richtlijn.

Ook de leden van de fracties van de PvdA en Groen Links vroegen, hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het ECE-verdrag (Espoo) en het EG-voorstel voor een beschikking inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband.

Hierbij kregen de leden van Groen Links de indruk dat het ECE-Verdrag minder stringent werd geïmplementeerd dan artikel 7 van de richtlijn. Ook was het hen opgevallen, dat in de considerans van het wetsvoorstel een verwijzing naar het ECE-Verdrag ontbreekt. Tot slot drongen deze leden erop aan, de bepalingen van het ECE-Verdrag volledig en nauwgezet in de Nederlandse regelgeving te implementeren.

Het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld naar aanleiding van de ingebrekestelling door de Europese Commissie. Het betreft derhalve in de eerste plaats een omzetting van artikel 7 van de EG-richtlijn inzake m.e.r. Het Espoo-Verdrag, dat op 25 februari 1991 werd ondertekend door 28 landen alsmede door de EG, bevat enkele meer concrete en verder uitgewerkte bepalingen inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband dan de richtlijn.

De richtlijn zal naar verwachting worden aangepast, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het Verdrag. Voorstellen hiertoe zijn inmiddels ontwikkeld door de Europese Commissie en in deskundigenoverleg besproken.

Er bestaat geen strijdigheid tussen artikel 7 van de richtlijn en het Espoo-Verdrag. Het Verdrag bevat enkele meer gedetailleerde bepalingen en werkt artikel 7 van de richtlijn op deze wijze verder uit. De verdergaande bepalingen hebben met name betrekking op:

- het vroege stadium waarin het betreffende andere land over de m.e.r. moet worden geïnformeerd en er desgewenst bij moet worden betrokken;
- de verplichting de burgers aan gene zijde van de grens te informeren en inspraakmogelijkheden te bieden in de desbetreffende m.e.r.;
- het toepassingsbereik;
- de evaluatie van werkelijk optredende gevolgen.

Hoewel het onderhavige wetsvoorstel is ingegeven door de ingebrekestelling door de Europese Commissie, maakt het wetsvoorstel het mogelijk, dat ook wordt voldaan aan de verplichtingen van het Espoo-Verdrag (dus ook aan de meer concrete en verder uitgewerkte bepalingen). Bij het opstellen van deze wijziging was immers de verdragstekst reeds afgerond. In de memorie van toelichting is dit aldus verwoord, dat met het onderhavige wetsvoorstel de basis wordt gelegd voor implementatie van het Espoo-Verdrag.

Met andere woorden, in feite strekt het wetsvoorstel ook ter implementatie van het Espoo-Verdrag. In de toelichtende nota bij het Espoo-Verdrag, kamerstukken II, 1992/93, 22 883 (R 1453), nrs. 44 en 1), is aangegeven dat nog een additionele wijziging wordt overwogen. Het betreft hier de mogelijkheid die artikel 6, derde lid, van het Espoo-Verdrag scheidt, om in het geval dat, nadat het besluit genomen is, nieuwe informatie met betrekking tot de grensoverschrijdende effecten bekend wordt, alsnog (grensoverschrijdend) overleg en eventueel heroverweging van het besluit te vragen.

In de toelichtende nota bij het Espoo-Verdrag is vermeld dat de implementatie van dit artikel te zijner tijd via een nog nader te overwegen

aanpassing van de Wet milieubeheer zal plaatsvinden. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat deze wijziging niet noodzakelijk is omdat het ook nu reeds mogelijk is om een besluit te herzien als er nieuwe informatie beschikbaar komt. In de memorie van antwoord bij de goedkeuringswet wordt hierop uitgebreid ingegaan, zodat voor een nadere beschouwing daarnaar wordt verwezen.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vroegen naar de implementatie van artikel 7 in de buurlanden (met name België en Duitsland). Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie in welke gevallen deze buurlanden in de praktijk uitvoering hebben gegeven aan artikel 7 van de EG-richtlijn.

Duitsland heeft artikel 7 geïmplementeerd door middel van § 8 in de Bondswet ter implementatie van de richtlijn (12 februari 1990). § 8 bepaalt onder meer, dat, indien een activiteit aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de te beschermen goederen in een andere Lid-Staat van de EG, de door die Lid-Staat aangewezen autoriteiten op hetzelfde tijdstip en in dezelfde mate als de Duitse betrokken instanties geïnformeerd worden. De verdere implementatie behoort voorts tot de bevoegdheid van de deelstaten.

In de tot op heden gepubliceerde ontwerpen voor m.e.r.-wetgeving van de aan Nederland grenzende deelstaten Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen zijn geen bepalingen over grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en consultatie opgenomen. Wel heeft Noordrijn-Westfalen in een ministeriële circulaire bekendgemaakt hoe gehandeld zal worden in geval besluitvorming plaatsvindt over een activiteit in Duitsland met mogelijk belangrijke milieu-effecten in Nederland.

België heeft artikel 7 van de richtlijn niet in regelgeving omgezet. Wel hebben de drie gewesten zich bereid verklaard om aan de implementatie van artikel 7 gehoor te geven door het aan een andere Lid-Staat doen toekomen van informatie.

Dit blijkt uit afspraken gemaakt door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu d.d. 18 februari 1991.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie kan gesteld worden, dat Nederland in de praktijk steeds uitvoering heeft gegeven aan artikel 7 van de richtlijn en aan het Espoo-Verdrag.

Ten tijde van de ondertekening van het Espoo-Verdrag hebben alle ondertekenaars tevens een resolutie aanvaard, waarbij zij onder meer hebben verklaard om, vooruitlopend op de inwerkingtreding, de verdragsbepalingen al zoveel mogelijk te zullen nakomen. Zo is in een aantal gevallen van m.e.r. voor activiteiten in Nederland met mogelijk belangrijke grensoverschrijdende milieu-gevolgen het betrokken buurland geïnformeerd. Dit is gebeurd bij de m.e.r. Uitbreiding Luchthaven Maastricht, de m.e.r. Uitbreiding Eemscentrale, de m.e.r. Waterinjectie Zuid-Oost Drenthe, de m.e.r. voor zoutlozingen op de Eems, de m.e.r. voor uitbreidingen Aluminium Delfzijl, de m.e.r. voor gasleiding door de Waddenzee en de m.e.r. voor afvalstoffenplan Limburg.

Gezien de vrij late of niet complete implementatie van de richtlijn in de beide buurlanden België en de Bondsrepubliek Duitsland, heeft de spiegelbeeldige situatie nog niet plaatsgevonden. Wel is voor de voorgenomen bruinkoolwinning Garzweiler II van de Duitse autoriteiten de verzekering verkregen, dat zoveel mogelijk zal worden gehandeld volgens de regels van het Espoo-Verdrag en artikel 7 van de richtlijn.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en Groen-Links wilden weten, welke bilaterale afspraken (met name met Duitsland en België) er zijn gemaakt en of deze tot het gewenste resultaat leiden.

Zoals reeds is gesteld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zijn er, behalve aanpassingen van de Wet milieubeheer, ook bilaterale afspraken met de buurlanden nodig om de informatie-

uitwisseling en eventuele consultatie op een praktische wijze te laten verlopen. Vele zaken betreffende de praktische uitvoering zijn immers nog open gelaten in richtlijn, Espoo-Verdrag en nationale regelgeving.

Het belang van bilaterale uitvoeringsafspraken is benadrukt tijdens het zgn. «Vierlanden milieuministers overleg», dat op 26 november 1990 te Maastricht plaatsvond.

Na dit overleg zijn bilaterale besprekingen van start gegaan met België en met de Bondsrepubliek Duitsland, gericht op het maken van concrete afspraken op het terrein van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en consultatie en met name over de uitvoering van het Espoo-Verdrag.

In beide kaders bestaat overeenstemming over de in dit soort afspraken te regelen punten.

Het betreft onder meer de precisering van het toepassingsbereik, de vraag welke informatie op welk tijdstip wordt uitgewisseld, de vertaling van documenten, de wijze waarop de bekendmakingen in het mogelijk benadeelde land dienen te geschieden en de wijze en het tijdstip, waarop burgers en overheidsinstanties in het mogelijk benadeelde land bij de m.e.r.-procedure worden betrokken. Daarnaast moet afgesproken worden welke autoriteit verantwoordelijk is voor het nemen van de diverse procedurestappen (zoals toezending van stukken, organiseren van inspraak).

Het ziet er naar uit, dat met name met de Bondsrepubliek Duitsland binnen afzienbare tijd afspraken kunnen worden gemaakt. Over de vorm, waarin deze afspraken zullen worden vastgelegd, bestaat nog geen duidelijkheid. Van Nederlandse zijde is benadrukt, dat de afspraken een bindend karakter moeten krijgen.

Naast genoemd bilateraal overleg vindt ook in het kader van de ECE overleg plaats over de juridische en bestuurlijke aspecten van de uitvoering van het Espoo-Verdrag. In het kader van deze ECE-werkgroep wordt getracht tot overeenstemming te komen over basisprincipes met betrekking tot de uitvoering van de verdragsverplichtingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen, welke mogelijkheden de Nederlandse regering heeft, om aan informatie over projecten in buurlanden te komen, waarover zij geen informatie willen geven, omdat deze volgens hun regelgeving niet m.e.r.-plichtig zijn. Deze leden vroegen zich af, of in dat geval de Europese Commissie wordt ingeschakeld.

De Nederlandse regering heeft in het algemeen weinig mogelijkheden om in een vroeg stadium aan informatie te komen over projecten in buurlanden, waarover deze geen informatie willen geven, omdat deze volgens hun regelgeving niet m.e.r.-plichtig zijn. Betreft het echter activiteiten van Bijlage I of II bij de richtlijn of Aanhangsel I bij het Espoo-Verdrag (na inwerkingtreding), dan is het buurland, indien er althans sprake is van belangrijke nadelige grensoverschrijdende gevolgen, verplicht tot het verstrekken van informatie en het uitvoeren van m.e.r. Overigens kan door middel van de steeds hechter wordende bilaterale ambtelijke samenwerking veel informatie worden verkregen. In het wetsvoorstel is de informatie-uitwisseling op regionaal niveau ook van bijzonder belang.

De leden van de CDA-fractie wilden weten, hoe het met de wederzijdse rechtstoegang voor overheden en burgers in buurlanden staat en vroegen zich af, of bijvoorbeeld Duitsland en België in beroep bij de Raad van State kunnen gaan.

Daarbij vroegen deze leden of de uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht inzake de kerncentrale Lingen geleid heeft tot een vrijere rechtsgang voor niet-ingezetenen.



In beginsel kunnen Duitse en Belgische overheidsinstanties en burgers in beroep gaan bij de Raad van State, mits wordt voldaan aan de ook voor Nederlandse instanties en burgers geldende vereisten voor ontvankelijkheid.

Voor wat betreft de mogelijkheden voor Nederlandse belanghebbenden, in beroep te gaan in Duitse procedures, kan worden gesteld, dat tot voor kort Nederlandse belanghebbenden veelal niet-ontvankelijk werden verklaard, op grond van de overweging, dat het Duitse recht hun belangen niet beschermt. Hierin is verandering gekomen met de uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht inzake de kerncentrale bij Lingen, althans voor wat betreft zaken op grond van het Atomgesetz.

Mogelijk zal deze beslissing een boven het kernenergierecht uitgaande betekenis in het milieurecht hebben en uiteindelijk leiden tot een vrijere rechtsgang voor niet-ingezetenen. Voorts is het ondertekenen van het Espoo-Verdrag door de Bondsrepubliek op dit onderdeel niet zonder belang.

De leden van de VVD-fractie vroegen, waarom de toelichting op het wetsvoorstel spreekt van een «buurland», terwijl de tekst van de wet spreekt van een «ander land» (artikel 7, EG-richtlijn).

Artikel 7 van de richtlijn spreekt van «een andere Lid-Staat», het Espoo-Verdrag van «de mogelijk benadeelde partij». In het wetsvoorstel is gesproken van «een ander land» teneinde geen beperking aan te brengen tot buurland of tot EG Lid-Staat. Dit neemt niet weg, dat het in de meeste gevallen toch het buurland zal zijn, dat de grensoverschrijdende milieugevolgen ondervindt. Om die reden is in de toelichting van «buurland» gesproken. Voor wat betreft de omzetting van artikel 7 in de buurlanden wordt verwezen naar het antwoord op de vraag hierboven.

De leden van de fracties van de VVD en Groen-Links vroegen of er in Europees verband een afbakening van het begrip «aanzienlijke effecten» gemaakt wordt. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering zich inzet om in Europees verband dit begrip een nadere duiding te geven. In aansluiting daarop wilden deze leden weten, hoe in vergelijking met ons land, de andere Europese landen de richtlijn hadden geïmplementeerd. De leden van de fractie van Groen-Links vroegen of het overleg al iets tastbaars had opgeleverd en vroegen, wat de inzet van de regering bij dit overleg is.

Onder auspiciën van de ECE werd in september 1992 in Stockholm een workshop gehouden, die onder meer tot doel had, het begrip «significance» (aanzienlijke effecten) uit het Verdrag uit te werken. Op basis van de uitkomsten van de workshop zal nog deskundigenoverleg plaatsvinden.

De resultaten zijn eind 1993 beschikbaar. De uitkomsten van deze workshop worden ook gebruikt in de bilaterale besprekingen met de Bondsrepubliek Duitsland en België bij de discussies over het toepassingsbereik van het Espoo-Verdrag.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, hoe de andere Europese landen de richtlijn hebben geïmplementeerd, verwijzen wij naar de Inleiding van deze memorie.

De leden van de fractie van D66 vroegen, in hoeverre het tijdstip verschilt, waarop Europese Lid-Staten informatie, verzameld in het kader van m.e.r., ter beschikking stellen aan eigen onderdanen.

Hier valt een breed scala waar te nemen. Het tijdstip verschilt van land tot land en binnen één land van deelstaat tot deelstaat of binnen één land per concreet geval, afhankelijk van de van toepassing zijnde sectorale wetten.

In landen waar een (geformaliseerd) vooroverleg over de inhoud van het MER (scoping) plaatsvindt, wordt het publiek veelal in dat stadium reeds geïnformeerd. In veel landen wordt het publiek echter pas geïnfor-

meerd, nadat het MER is opgesteld. In sommige gevallen gebeurt dit pas nadat de relevante overheidsinstanties de informatie hebben verkregen.

### HOOFDSTUK III. ORGANISATIE EN KOSTEN

De leden van de fracties van het CDA en D66 vroegen of de werkdruk ten gevolge van meer m.e.r.-procedures, voor Rijk, provincies en gemeenten toe zal nemen. Voorts vroegen deze leden of deze extra werkdruk goed op te vangen is, of dat daarvoor extra kosten gemaakt moeten worden.

Wij kunnen ons, gezien de recente wijzigingen in de m.e.r.-wetgeving, voorstellen dat er als gevolg daarvan meer kosten worden gemaakt. Dit kan voor de diverse bevoegde gezagsinstanties problemen met zich mee brengen.

Op grond hiervan is allereerst geprobeerd de uitbreiding van de m.e.r.-plicht beperkt te houden door de richtlijn niet extensiever te implementeren dan noodzakelijk is. Dit komt tot uiting in de gestelde drempelwaarden in onderdeel D van de Bijlage bij het ontwerp-Besluit m.e.r., waardoor de uitbreiding van de m.e.r.-plicht beperkt kan blijven.

Met de voorgestelde wijziging ten aanzien van de provinciale m.e.r.-verordening wordt mogelijk gemaakt dat de provincies de drempelwaarden in onderdeel D naar boven bij kunnen stellen (d.w.z. hogere drempelwaarden kunnen opnemen). De verwachting is dat daardoor minder m.e.r.'s zullen plaatsvinden.

Voorts bestaat er voor de kosten die voortvloeien uit de regeling voor de m.e.r., een financiële vergoedingsregeling voor de lagere overheden wanneer zij als bevoegd gezag in de m.e.r.-procedure optreden.

Deze regeling (onderdeel van het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) is gekoppeld aan de aantallen milieu-effectrapportages. Bij het vaststellen van de begroting is met de toename van het aantal milieu-effectrapportages rekening gehouden.

Overigens is in het kader van de decentralisatie-impuls voor wat de gemeenten betreft deze regeling per 1 januari 1993 overgeheveld naar het Gemeentefonds. Zodra er een akkoord is bereikt met de provincies, zal ook naar het Provinciefonds kunnen worden overgeheveld.

De extra werkdruk tengevolge van meer m.e.r.-procedures is verder voor een deel op te vangen door de toenemende ervaring die betrokkenen in de m.e.r.-procedures opdoen, waardoor de procedures sneller en effectiever afgehandeld worden. Dit is gebleken uit de evaluatie van de m.e.r.-regelgeving.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts, hoe de extra werkdruk kan worden opgevangen, zonder dat de kwaliteit van een m.e.r. in het gedrang komt.

De fractie suggereerde een uitbreiding van de Commissie voor de m.e.r. en het opstellen van eisen aan adviesbureaus die bij het opstellen van een m.e.r. betrokken mogen worden.

De kwaliteit van een milieu-effectrapport wordt door verschillende factoren bepaald. De Commissie voor de m.e.r. zal, met de uitbreiding van het aantal m.e.r.-procedures, de noodzakelijke middelen aangereikt krijgen om deze groei te kunnen opvangen.

## HOOFDSTUK IV. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### *Artikel 41d (artikel 7.4)*

De leden van de CDA-fractie stelden een verwijzing in artikel 79a, tweede lid, naar artikel 41d te hebben gemist.

Ten onrechte is de door de kamerleden genoemde verwijzing achterwege gebleven. Bij nota van wijziging is in onderdeel S in artikel 79a, tweede lid (artikel 21.6, vierde lid, in de Wet milieubeheer) een verwijzing opgenomen naar artikel 41d (artikel 7.4). Op deze wijze wordt de voordracht voor de algemene maatregel van bestuur ex artikel 7.4, evenals de andere AMvB's in het kader van de Wet milieubeheer, voor advies naar de genoemde adviesraden gezonden en voor inspraak in de Staatscourant gepubliceerd. Gelijktijdig zal het ontwerp naar de Staten-Generaal worden gezonden.

### *Artikel 41hb, eerste lid (artikel 7.8b, eerste lid)*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de vorm van de algemene maatregel van bestuur (ex artikel 7.4) overeenkomt met de Algemene wet bestuursrecht en of de termijn van 6 weken spoort met de algemene termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht.

De totstandkomingsprocedure van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet milieubeheer (waaronder ook de AMvB's op grond van de artikelen 7.2 en 7.4) is in de Wet milieubeheer opgenomen in artikel 21.6. Dit artikel voldoet in zijn algemeenheid aan de vereisten die in hoofdstuk 3 (algemene bepalingen inzake besluiten) van de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 215) genoemd worden. Eventuele (beperkte) aanpassingen van de Wet Milieubeheer (zoals ten aanzien van de terminologie) geschieden via de Aanpassingswet van de Algemene wet bestuursrecht (Stcrt. 1993, 11).

De termijn van zes weken voor de beslissing van het bevoegd gezag op grond van artikel 41hb strookt met de algemene beslistermijnen voor beschikkingen, neergelegd in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4:13 van dit wetsvoorstel is bepaald, dat een beschikking moet worden genomen binnen de wettelijk gestelde termijn of, bij het ontbreken van een dergelijke termijn, binnen een «redelijke» termijn na ontvangst van de aanvraag.

### *Artikel 41hb, vijfde lid (artikel 7.8b, vijfde lid)*

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de zin van artikel 41hb, vijfde lid, in geval een positief besluit genomen is. Deze leden stelden, dat de m.e.r.-procedure dan immers aanvangt met een kennisgeving. Aangezien volgens hen, in het geval een positief besluit is genomen, alleen de initiatiefnemer belang heeft bij beroep, lijkt kennisgeving in brede zin overbodig.

In algemene zin is deze opmerking juist, maar terwille van de openbaarheid van beschikkingen is het wenselijk het besluit tenminste regionaal bekend te maken.

Dit is ook van belang voor andere toekomstige initiatiefnemers. Een kennisgeving in de Staatscourant wordt, zoals reeds in het wetsvoorstel vermeld, in dat geval niet noodzakelijk geacht. Tenslotte wordt de startnotitie ook door de publicatie in de Staatscourant bekend gemaakt.

*Artikel 41hb, zesde lid (artikel 7.8b, zesde lid)*

De leden van de fractie van het CDA vroegen, waarom in artikel 41hb, zesde lid, niet direct een schorsende werking is verleend aan het instellen van beroep door een initiatiefnemer tegen een positief besluit van het bevoegd gezag.

In principe gaan wij ervan uit dat bij een positief besluit (er moet een MER gemaakt worden) alleen de aanvrager om een vergunning belanghebbende is. Zoals gebruikelijk in de beroepsprocedures, kan daarbij tevens om schorsing gevraagd worden. Wij zien daarom geen aanleiding om dit te regelen in het onderhavige wetsvoorstel.

*Artikel 41 alg (artikel 7.38g)*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het in alle gevallen verstandig is, om de internationale contacten te doen verlopen op ministerieel niveau. Zij vroegen zich af, of het op het niveau van regionale autoriteiten ter weerszijden van de grens, met een meldingsplicht aan de minister, niet efficiënter is. Voorts vroegen deze leden, waarom gekozen is voor een «kan» bepaling in plaats van een verplichting voor de minister, om advies te vragen aan de Commissie voor de m.e.r..

Het ligt geenszins in de bedoeling in alle gevallen de internationale contacten te doen verlopen op ministerieel niveau. Zoals ook in de memorie van toelichting is gesteld, zal een tweesporen aanpak worden gevolgd. Wel is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met het onderhouden van de formele contacten met de regeringen van de betrokken landen. De facto zal de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en het overleg veelal plaatsvinden op het niveau van regionale autoriteiten. Deze aanpak is ook voorgesteld in het bilaterale overleg, dat momenteel wordt gevoerd met het Duitse bondsministerie voor milieu en vertegenwoordigers van de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Neder-Saksen. Dit overleg is gericht op het maken van uitvoeringsafspraken op het gebied van grensoverschrijdende informatie en consultatie in het kader van m.e.r.

Gezien het feit, dat nog niet veel zicht is op de aantallen milieu-effectrapportages voor activiteiten in andere landen met mogelijk grensoverschrijdende milieugevolgen in Nederland en op de aard van de in het kader van die milieu-effectrapportages te beoordelen documenten, is gekozen voor een «kan» bepaling in verband met het vragen van advies aan de Commissie voor de m.e.r., waarbij wij overigens veel waarde hechten aan het advies van de commissie.

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

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. D. Gabor