

Vergaderjaar 1992-1993

22 608

Wet tot wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 20 juli 1993

Wij zijn verheugd dat de vaste Commissie voor het Milieubeheer kans zag het eindverslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de regeling *Milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer* snel uit te brengen. Door de verschillende fracties worden in het eindverslag nog enkele vragen gesteld die hieronder beantwoord zullen worden, waarbij de indeling van het eindverslag grotendeels wordt gevolgd.

1. Inleiding

Herziening Besluit milieu-effectrapportage

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar de wijze waarop de Kamer wordt betrokken bij de afhandeling van de integrale herziening van het Besluit milieu-effectrapportage. Ook de leden van de fracties van de PvdA en van D66 maakten kenbaar over het ontwerpbesluit van gedachten te willen wisselen en vroegen naar de stand van zaken.

Ingevolge de Wet milieubeheer is er één tijdstip waarop de Tweede Kamer haar zienswijze over het ontwerp-Besluit milieu-effectrapportage kan geven, te weten na de toezending van het voorontwerp-besluit aan de Staten-Generaal (artikel 21.6, vijfde lid). Het voorontwerp-besluit is bij brief van 14 augustus 1992 aan de Staten-Generaal toegezonden (Kamerstukken II 1991/92 22 103, nr. 4). Na vaststelling zal het besluit ook toegezonden worden aan de Staten-Generaal (artikel 21.6, zesde lid). Alsdan bestaat eveneens de mogelijkheid om van gedachten te wisselen, echter eventueel gewenste aanpassingen zijn dan niet zonder een hernieuwde procedure mogelijk. De vaste Commissie voor het Milieubeheer heeft bij brief van 17 september 1992 verzocht op de hoogte te worden gesteld hoe de bij ons binnengekomen reacties op het aan de Staten-Generaal toegezonden voorontwerp-besluit verwerkt worden. Een afschrift van de reacties en van de adviezen en de wijze waarop deze in het ontwerp-besluit zijn verwerkt, zal vrijwel gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer worden toegezonden¹. In verband met een tijdige inwerkingtreding is het ontwerp-besluit inmiddels voor advies naar de Raad van State gezonden.

¹ Nota van beantwoording naar aanleiding van reacties op het voorontwerp Besluit milieu-effectrapportage.

Wij zijn van samenvatting dat onderhavig wetsvoorstel en het ontwerp-Besluit milieu-effectrapportage niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, in die zin dat de behandeling van het wetsvoorstel niet mogelijk zou zijn zonder voorafgaande behandeling van het ontwerp-besluit.

Wij kunnen instemmen met het verzoek van de genoemde fracties van de vaste Commissie om over het ontwerp-besluit van gedachten te wisselen.

Op de in het eindverslag door de fracties gestelde inhoudelijke vragen over het voorontwerp-besluit is uiteraard elders in deze nota geantwoord en is aangegeven op welke wijze de binnengekomen reacties en adviezen in het ontwerp-besluit zijn verwerkt.

Regeling voor aanvulling, compensatie en meest milieuvriendelijke alternatief

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom de memorie van antwoord eerst een half jaar na het uitbrengen van het voorlopig verslag aan de Tweede Kamer is gezonden. De reden is gelegen in de reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) op het voorontwerp-Besluit m.e.r. waarbij wordt ingegaan op de in het wetsvoorstel voorgestelde procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht van activiteiten van Bijlage II van de richtlijn. Zoals in de memorie van antwoord in paragraaf 2 is vermeld, is naar aanleiding van deze reactie overleg gevoerd met provincies en gemeenten. Dit overleg heeft uiteindelijk geleid tot een oplossing, die de kritiek van het IPO heeft ondervangen, zoals blijkt uit de brief van het IPO van 2 februari 1993 (afschrift van deze brief is ook naar de Tweede Kamer gezonden).

Met nadruk willen wij stellen dat de lange duur niet het gevolg is van het voorstel om enkele extra zaken naast de implementatie van de EG-richtlijn m.e.r. mee te nemen. De uitwerking van de aangekondigde wetswijzigingen uit het regeringsverslag was reeds gestart als een zelfstandig wetsvoorstel. De resultaten van dat overleg waren rond februari 1993 beschikbaar. Mede naar aanleiding van het voorstel van de fracties van D66 en van Groen Links in het voorlopig verslag om de in het regeringsverslag aangekondigde wetswijzigingen in dit wetsvoorstel mee te nemen, is besloten in de memorie van antwoord opening van zaken te geven.

De leden van de fractie van het CDA constateerden dat de regering haar eerder ingenomen standpunt ten aanzien van een wettelijke regeling voor een aanvulling op een milieu-effectrapport laat vallen, terwijl de regering aanvankelijk aanbeveling 2 van het ECW-advies had vervangen door het voorstel voor een aanvullingsregeling. De leden van de PvdA-fractie konden sympathie opbrengen voor het voorstel geen wettelijke regeling op te stellen voor een aanvulling op het milieu-effectrapport en voor compenserende maatregelen, maar vroegen de regering, alvorens zij een definitief oordeel hierover geven, een reactie te geven op de brief van de Stichting Natuur en Milieu d.d. 20 april 1993 (nr. VJ-EdB93.033). De leden van de fracties van D66 en Groen Links waren verbaasd dat de regering afzag van de voorgestelde wettelijke regeling ten aanzien van een aanvulling op het milieu-effectrapport en vroegen de regering om een nadere argumentatie waarom zij haar standpunt herziet. Daarbij zagen de leden van de fracties van het CDA, D66 en Groen Links als voornaamste probleem van het huidige voorstel (geen wettelijke regeling voor een aanvulling) dat voorbij wordt gegaan aan de belangen van andere partijen, waaronder derden en adviseurs, zoals de regionale inspecteur milieuhygiëne en de directeur LNO, die in m.e.r.-procedure verplicht betrokken moeten worden. Deze leden vroegen de regering hierop nader in te gaan.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen de regering om vast te houden aan het oorspronkelijke regeringsstandpunt betreffende een aanvulling van het milieu-effectrapport en vroegen tevens of dan de considerans van het wetsvoorstel geen wijziging behoeft.

De leden van de CDA-fractie wezen er terecht op dat wij aanvankelijk voornemens waren de in het regeringsverslag over de werking van de m.e.r.-regeling (Kamerstukken II 1990/91, 22 103, nr. 1) aangekondigde wetswijzigingen op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel en deze niet te integreren in het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hadden er moeite mee dat in de memorie van antwoord de bereidheid was getoond de aldaar bedoelde beperkte wijziging op het punt van de omschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief bij het onderhavige wetsvoorstel te betrekken, indien vanuit de Kamer daarmee zou kunnen worden ingestemd. Zoals wij in de memorie van antwoord hebben opgemerkt, was voor ons de beperkte omvang, het technische en weinig controversiële karakter van de resterende wijziging van de omschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief aanleiding om voor te stellen deze onderwerpen in dit wetsvoorstel mee te nemen. Overigens wezen de leden van de fractie van Groen Links er terecht op dat bij aanvulling van het wetsvoorstel met een wijziging van de omschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief ook de considerans zou moeten worden aangepast.

Gelet op vorenbedoelde opmerkingen van in het bijzonder de leden van de fracties van CDA, D66 en Groen Links menen wij de conclusie te kunnen trekken dat met name de beperking van de in het regeringsverslag aangekondigde wijzigingen tot de wijziging van de omschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief de nodige vragen oproept. Die beperking ligt, zo blijkt uit de vragen, in zekere zin controversieel, althans geeft aanleiding tot een breedvoerige gedachtenwisseling over het door ons ingenomen standpunt. Wij trekken daaruit de conclusie dat van de zijde van de Tweede Kamer thans niet zonder meer kan worden ingestemd met het voorstel om de aanvulling en compensatie niet wettelijk te regelen. Er is duidelijk behoefte aan een nadere motivering en een verdere gedachtenwisseling. Ten aanzien van de wijziging van de omschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief menen wij uit de reacties in het eindverslag af te leiden dat de vaste Commissie hiermee kan instemmen. Gelet op het karakter van het onderhavige wetsvoorstel als implementatieregelgeving en de haast die daarmee gemoeid is, is dit wetsvoorstel niet het geëigende kader om deze gedachtenwisseling af te ronden. Wel hebben wij er voor gekozen om thans de gevraagde verduidelijking te geven in de motivering voor de door ons in de memorie van antwoord verwoorde beperking van de in het regeringsverslag aangekondigde wetsvoorstellen.

Ten eerste kunnen wij niet de opvatting delen van de leden van de fractie van het CDA, als zouden wij een regeling voor een aanvulling op het milieu-effectrapport hebben voorgesteld als een soort «wisselgeld» voor het niet overnemen van aanbeveling 2 van de ECW (het voorstel om de aanvaardbaarheidbeoordeling en het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. om te keren). In het regeringsverslag is slechts gesteld dat de in de praktijk voorkomende aanvullingen op een milieu-effectrapport geen expliciete basis hebben in de wet. In de praktijk bleek dat er bij diverse partijen (onder meer de provincies) behoefte bestond aan meer duidelijkheid over het omgaan met aanvullingen. Vandaar het oorspronkelijke voorstel van de regering om hiervoor een wettelijke regeling te maken. Strikt noodzakelijk is dit echter niet, aangezien de insprekers en adviseurs een ingediend milieu-effectrapport reeds op

volledigheid en juistheid beoordelen. De wet voorziet dus al in een mogelijkheid om aan te geven op welke punten een milieu-effectrapport tekort schiet, hetgeen overigens niet altijd hoeft te leiden tot een verplichte aanvulling van het milieu-effectrapport.

Wij zijn van mening dat op dit punt niet onverkort aan het regeringsverslag vastgehouden behoeft te worden. Zoals ook reeds in de memorie van antwoord is gesteld, is na interdepartementaal overleg en overleg met de provincies en de Commissie voor de milieu-effectrapportage geconcludeerd dat er bij nader inzien geen reden is om een aanvulling op het milieu-effectrapport wettelijk te regelen.

Sinds de publicatie van het regeringsverslag in mei 1991 is er meer ervaring met aanvullingen opgedaan. De frequentie waarin aanvullingen voorkomen en de wijze waarop hiermee omgegaan is, pleit ons inziens niet voor een wettelijke regeling.

Vanaf 1 september 1987 (inwerkingtreding m.e.r.-plicht) tot heden zijn er in totaal 39 aanvullingen gemaakt op 153 m.e.r.-procedures, waarvan het milieu-effectrapport reeds door de Commissie voor de milieu-effectrapportage is getoetst. Van deze 39 aanvullingen werden er 5 na het toetsingsadvies van de Commissie opgesteld, waarvan er 4 bekendgemaakt werden en waarover inspraak van derden mogelijk was. Alle 5 aanvullingen werden opnieuw getoetst door de Commissie in een aanvullend toetsingsadvies. De overige aanvullingen werden gemaakt voordat het toetsingsadvies van de Commissie werd uitgebracht. Hiervan werden er 24 ter inzage gelegd, waarvan enkele te zamen met de ontwerp-vergunning (met de terinzagelegging hadden derden de mogelijkheid te reageren). De resterende 10 aanvullingen werden niet ter inzage gelegd.

Uit deze praktijkervaringen kan ons inziens niet de conclusie worden getrokken dat het bij aanvullingen gaat om een «onderonsje» tussen bevoegd gezag, de initiatiefnemer en de Commissie voor de m.e.r., zoals enkele leden van eerdergenoemde fracties veronderstelden. Nu ook de provincies en de Commissie voor de m.e.r. zelf aangaven dat de huidige flexibele praktijk voldoet, lijkt het minder zinvol om een algemene wettelijke regeling te maken. Wij verwachten voorts dat door een toename van de ervaringen met het opstellen van een milieu-effectrapport aanvullingen zullen afnemen.

Bij het voorbereiden van een aanvullingsregeling bleek de m.e.r.-procedure als gevolg van extra procedurele en inhoudelijke eisen t.b.v. een aanvulling er voorts niet eenvoudiger op te worden. Daarnaast bleek (uit overleg met Justitie) dat het besluit tot aanvulling van het bevoegd gezag op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 215) waarschijnlijk een besluit is waartegen – administratief – beroep openstaat. Dit laatste achten wij een zeer onwenselijk gevolg, omdat daarmee één van de essentiële uitgangspunten van de m.e.r.-regeling, te weten een procedure zonder afzonderlijke rechtsgevolgen, doorbroken zou worden. Ook zou door een langdurige beroepsprocedure in de m.e.r.-procedure vertraging in de besluitvormingsprocedure kunnen ontstaan. De m.e.r.-procedure moet een hulpmiddel blijven voor de besluitvorming en afzonderlijk geen rechtsgevolgen creëren. De huidige m.e.r.-systematiek, waarbij in een – eventuele – beroepsprocedure tegen het «moederbesluit» ook vermeende onjuistheden in de m.e.r.-procedure aangevoerd kunnen worden, moet ons inziens gehandhaafd blijven.

Om bovengenoemde redenen zien wij thans af van een wettelijke regeling voor een aanvulling op het milieu-effectrapport. Wij zijn evenwel

bereid om aan te geven op welke wijze er met eventuele aanvullingen omgegaan dient te worden, als richtsnoer voor initiatiefnemers, bevoegde gezagsinstanties en derde belanghebbenden. Deze werkwijze is gebaseerd op de inmiddels ontwikkelde praktijk.

Algemeen uitgangspunt is dat een aanvulling op een milieu-effect-rapport alleen noodzakelijk is als er wezenlijke informatie voor het te nemen m.e.r.-plichtige besluit ontbreekt. Ten aanzien van een aanvulling op ondergeschikte punten (kleine onvolkomenheden) die niet wezenlijk zijn voor de besluitvorming, hoeft ons inziens geen hernieuwde inspraak en advisering plaats te vinden. Dit is in overeenstemming met de handelwijze bij ondergeschikte tekortkomingen van het milieu-effectrapport bij de aanvaardbaarheidsbeoordeling (artikel 7.18, tweede lid, van de Wet milieubeheer). Ten aanzien van een wezenlijke, cruciale, aanvulling acht de regering de volgende werkwijze aangewezen. De Commissie voor de m.e.r. zal in de toetsing moeten aangeven of en welke aanvulling van het milieu-effectrapport noodzakelijk is alvorens tot besluitvorming kan worden overgegaan. Zij zal daarbij, zoals voorgeschreven, ook de resultaten van de inspraak betrekken. Het bevoegd gezag zal daarop moeten nagaan of het inderdaad deze aanvulling vóór de besluitvorming noodzakelijk acht. Indien dat het geval is, is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het maken van de aanvulling. De aanvulling wordt, na ontvangst door het bevoegd gezag, bekendgemaakt en ter inzage gelegd om derden op de hoogte te stellen van deze aanvulling en hen de gelegenheid te geven te reageren. In de situatie dat bevoegd gezag en initiatiefnemer dezelfde instantie zijn, maakt het bevoegd gezag de aanvulling zelf, waarbij de procedure verder hetzelfde blijft. De termijn voor extra inspraak is ter bepaling door het bevoegd gezag. Tot slot wordt de Commissie in de gelegenheid gesteld om een aanvullend toetsingsadvies uit te brengen. In de praktijk wordt thans reeds in het (openbare) toetsingsadvies aangegeven welke aanvullingen er tijdens de toetsingsprocedure hebben plaatsgevonden.

Met bovenstaande achten wij eveneens de vraag van de leden van de fractie van de PvdA om in te gaan op de brief van de Stichting Natuur en Milieu beantwoord. De Stichting zag, evenals de leden van de fracties van het CDA, D66 en Groen Links, als voornaamste probleem van het voorstel om een aanvulling niet wettelijk te regelen, dat derden niet worden betrokken. Op de opmerkingen van de Stichting ter aanzien van het voorstel om compenserende maatregelen niet in de – wettelijke – m.e.r.-regeling op te nemen, wordt hieronder ingegaan.

De leden van de fractie van CDA vonden de motivering om de mogelijkheid om compenserende maatregelen niet in de m.e.r.-regeling vast te leggen, in afwijking van het advies van de ECW, niet overtuigend. Zij zouden graag artikelsgewijs en begrijpelijk uitgelegd zien hoe mitigeren compenseren kan betekenen. Ook de leden van de fracties van D66 en Groen Links vroegen een nadere toelichting. Voorts vroegen de leden van D66 en Groen Links of een wettelijke regeling voor compensatie niet meer waarborgen biedt om in alle gevallen waarin dit noodzakelijk is, hieraan inhoud te geven.

Mitigerende en compenserende maatregelen zijn maatregelen die beide nauw verbonden zijn met de bescherming en het behoud van het milieu, dat centraal staat in de milieu-effectrapportage. De wijze waarop dit gebeurt, is echter verschillend.

Mitigerende maatregelen hebben betrekking op het voorkomen of beperken van nadelige milieugevolgen die door de activiteit ontstaan en hebben meestal betrekking op de bron. Compenserende maatregelen hebben betrekking op de nadelige effecten die voortvloeien uit de

activiteit en die niet te vermijden zijn. In dit geval treden er nadelige effecten op die door maatregelen elders hersteld worden. Een voorbeeld vormt de aanleg van een weg door een natuurgebied. De geluidseffecten zijn door geluidschermen te beperken. Een verlies van natuurgebied treedt bij de aanleg van de weg evenwel altijd op en kan niet beperkt worden. Wel kan men trachten deze gevolgen te compenseren door nieuw natuurgebied met vergelijkbare waarden te ontwikkelen. In het milieu-effectrapport kunnen de mogelijkheden van het beperken (mitigeren) en het compenseren beschreven worden bij bijvoorbeeld de alternatieven. Artikel 7.10, derde lid, van de Wet milieubeheer, geeft aan dat het milieu-effectrapport in ieder geval het alternatief beschrijft waarbij de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu worden toegepast. Het betreft hier een bescherming van het milieu die niet alleen te realiseren is door het toepassen van milieubeschermingsmaatregelen (mitigeren) maar ook door het creëren van vervangende waarden (compenseren).

In het regeringsverslag en in de memorie van antwoord is aangekondigd dat de regering voornemens is om dit artikel te wijzigen. Voorgesteld wordt om «de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu worden toegepast» te vervangen door: «de nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk kunnen worden beperkt». De reden voor deze wijziging is dat de huidige omschrijving vooral gerelateerd is aan het beschrijven van mitigerende maatregelen bij b.v. industriële installaties en minder goed aansluit op infrastructurele projecten. Indien immers blijkt dat niet alle gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen en beperkt, kan er in een aantal gevallen gedacht worden aan mogelijkheden om voorzieningen of maatregelen te treffen die elders de onvermijdbare nadelige gevolgen compenseren. Het gaat bijvoorbeeld om het inrichten van een gebied met dezelfde ecologische waarden als het gebied dat door de activiteit verloren gaat. In het «voorkomen» en in het «zoveel mogelijk beperken» is dus ook de mogelijkheid begrepen om compenserende maatregelen te onderzoeken.

De regering is van mening dat de waarde van m.e.r. versterkt kan worden wanneer er, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen, aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheden voor compensatie. De regering is ook van mening dat hiervoor in de m.e.r.-regeling meer aandacht moet worden geschonken dan op dit moment het geval is. Binnen de nieuwe omschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief in artikel 7.10, derde lid, vallen ook compenserende maatregelen. In de toelichting op deze wijziging zal worden benadrukt dat compensatiemaatregelen hieronder worden begrepen aangezien dit eveneens maatregelen kunnen zijn die de nadelige gevolgen voor het milieu kunnen beperken. Slechts voor een beperkt aantal activiteiten en gevolgen zijn compensatiemogelijkheden reëel. Het afzonderlijk opnemen van compensatie in de wettelijke m.e.r.-regeling achten wij, gezien bovenstaande, niet noodzakelijk. Dit biedt naar onze mening geen extra waarborgen die er in de huidige m.e.r.-regeling niet zouden zijn. In voorkomende gevallen kan het beschrijven van de mogelijkheden van compenserende maatregelen nu immers ook worden gevraagd.

Milieutoets voor beleidsvoornemens

De leden van de CDA-fractie vroegen zich tot slot af wanneer de Kamer een voorstel zal ontvangen over het al dan niet opnemen van de milieutoets voor beleidsvoornemens. De Commissie Milieutoets zal haar advies na de zomer aan de regering uitbrengen. Zodra het advies ontvangen is zullen wij u dit toezenden.

De leden van de fractie van D66 wilden tot slot graag weten wanneer verwacht wordt dat de Europese Commissie verslag uitbrengt over de toepassing en effectiviteit van de EG-richtlijn.

De eerste ondergetekende heeft bij brief van 17 mei 1993 aan de voorzitter van de Tweede Kamer het verslag gezonden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen inzake de implementatie van de EG-richtlijn (Kamerstukken II 1992/93, 22 608, nr 9).

Hoofdstuk II. Inhoud van het wetsvoorstel

1. De ontheffingsregeling

De leden van de VVD-fractie vroegen naar een nadere motivering waarom alleen onderdeel a van artikel 7.5 geschrapt wordt.

De kritiek van de Europese Commissie richt zich uitsluitend op de ontheffingsgrondslag «geen belangrijke nadelige milieugevolgen», zoals vermeld in onderdeel a van artikel 7.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Er bestaat geen aanleiding om ook de andere ontheffingsgronden te laten vervallen, omdat deze, ook naar de mening van de Europese Commissie, op grond van de EG-richtlijn mogelijk zijn.

2. Beoordeling op m.e.r.-plicht van Bijlage II-activiteiten

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een reactie op de brief van de Vereniging van ondernemingen in de metaal-, elektronica- en electrotechnische industrie (FME) van 21 april j.l. (MB-93-242), waarbij deze leden met name geïnteresseerd waren in een reactie over de opmerkingen betreffende de implementatie van Bijlage II van de richtlijn.

De FME is blijkens haar brief van mening dat de memorie van antwoord de vragen, gesteld bij eerdere brief van 6 juli 1992 (MB-92-376), niet afdoende beantwoordt. Ons inziens blijkt uit de brief helaas dat de FME de relatie tussen Europees recht en Nederlands recht en de EG-richtlijn met betrekking tot de implementatie van bijlage II niet geheel juist interpreteert. Ten aanzien van de stellingen van de FME inzake de delegatie van beslissingsbevoegdheid naar de provincies, de beoordeling op m.e.r.-plicht en de tengevolge van de wijziging te verwachten aantallen m.e.r.'s achten wij een reactie noodzakelijk.

De FME stelt dat de EG-richtlijn het niet toestaat om de verplichtingen uit deze richtlijn te delegeren naar lagere overheden. De passage die de FME echter uit de memorie van antwoord citeert, houdt in de eerste plaats geen verband met de mogelijkheid taken uit de EG-richtlijn m.e.r. aan lagere overheidsinstanties te delegeren. Aldaar wordt gesteld dat een richtlijn voor een Lid-Staat slechts verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat. Dit betekent dat het nationale recht de rechten en verplichtingen, die in een richtlijn zijn vevat, aan de onderdanen van alle Lid-Staten moet garanderen. De wijze van uitvoering is overgelaten aan de Lid-Staten. Het Europese recht verzet zich er niet tegen dat de uitvoering op decentraal niveau plaatsvindt, mits de nationale wetgeving de garantie bevat dat de uitvoering ook inderdaad op een juiste en volledige wijze plaatsvindt. Dit is alleen anders indien een richtlijn decentrale uitvoering expliciet verbiedt. Dit laatste is bij de EG-richtlijn m.e.r. echter niet het geval. De EG-richtlijn m.e.r. bevat noch een gebod dat de beoordeling op m.e.r.-plicht van bijlage II-activiteiten alleen op rijksniveau mag plaatsvinden, noch een verbod op de constructie dat andere overheden (uiteraard alleen indien bij wet geregeld) deze beoordeling uit kunnen voeren. Voorts is uit het door de FME geciteerde arrest van het Hof van Justitie iets anders af te leiden. Het Hof sprak in dit arrest uit dat

een administratieve praktijk niet voldoet voor omzetting van een richtlijn, maar dat de verplichtingen uit een richtlijn voldoende nauwkeurig moeten zijn omgezet in een nationale regeling. Indien aan deze voorwaarde wordt voldaan, wordt de keuze voor een omzettingstechniek aan een Lid-Staat overgelaten.

De reden van onderhavig wetsvoorstel is gelegen in het feit dat enkele bepalingen van de EG-richtlijn nog niet (correct) in Nederlands (nationaal) recht waren omgezet. Met onderhavig wetsvoorstel wordt de richtlijn volledig omgezet in nationale wetgeving. De Nederlandse regering zou alleen dan in gebreke zijn gebleven als zij de EG-richtlijn m.e.r. niet bij nationale wet zou hebben omgezet, maar aan de EG gemeld zou hebben dat de provincies de verplichtingen uit de EG-richtlijn m.e.r. via provinciale verordeningen geheel zouden kunnen uitvoeren, zodat materieel aan de richtlijn zou kunnen worden voldaan. Gezien bovengenoemd arrest kan dit laatste derhalve niet.

Uit de stelling van de FME dat, aangezien de EG-richtlijn zich richt tot de «Lid-Staten», de beoordeling op m.e.r.-plicht op rijksniveau moet plaatsvinden, blijkt dat zij de werking van EG-richtlijnen niet geheel doorgrondt. Alle EG-richtlijnen richten zich in de bepalingen tot de «Lid-Staten», hetgeen ook logisch is omdat alleen de Lid-Staten nationale omzettingswetgeving tot stand moeten brengen. De EG-richtlijn m.e.r. wijkt daarin niet af van de andere milieurichtlijnen, die zich allen richten tot de Lid-Staten en waarin vaak de uitvoering decentraal is geregeld.

Voorts beroept de FME zich op de oratie van prof. J. Jans, waaruit zou moeten blijken dat een delegatie van enkele taken uit de EG-richtlijn m.e.r. naar de provincies niet mogelijk zou zijn. Prof. Jans gaat in zijn oratie echter in het geheel niet in op de mogelijkheid van delegatie van beslissingsbevoegdheid naar lagere overheidsinstanties maar bespreekt de rechtstreekse doorwerking van milieurichtlijnen.

Concluderend moet de visie van de FME dat de bestaande provinciale bevoegdheid om activiteiten voor m.e.r.-plicht aan te wijzen (artikel 7.6 van de Wet milieubeheer) en de door ondermeer de provincie uit te voeren procedure voor de beoordeling op m.e.r.-plicht in strijd zouden zijn met de EG-richtlijn m.e.r., op grond van bovenstaande dan ook verworpen worden.

Het tweede punt betreft de beoordeling op m.e.r.-plicht van bijlage II-activiteiten. Op de door de FME aangevoerde onjuiste vertaling van de EG-richtlijn hoeft niet te worden ingegaan, omdat de Nederlandse tekst van de EG-richtlijn een geldende – geautoriseerde – tekst is (evenals de teksten in de andere talen van de Lid-Staten).

Voort stelt de FME dat uit de memorie van antwoord blijkt dat de regering voorstelt om alle projecten van bijlage II op m.e.r.-plicht te beoordelen. De memorie van antwoord stelt echter niet dat *alle projecten* maar dat de *categorieën* van projecten van bijlage II op m.e.r.-plicht moeten worden beoordeeld. Ook delen wij de interpretatie van de FME van artikel 4 van de EG-richtlijn niet. De FME maakt ten eerste geen onderscheid tussen de beoordeling op m.e.r.-plicht en de m.e.r.-plicht zelf. Deze begripsverwarring kan ontstaan omdat de term milieu-effect-beoordeling uit de EG-richtlijn het – verplicht – uitvoeren van een milieu-effectrapportage betekent. In onderhavig wetsvoorstel wordt met de term m.e.r.-beoordeling bedoeld op de beoordeling of een milieu-effectrapportage noodzakelijk is voor de projecten van bijlage II, hetgeen niet behoeft te leiden tot het – altijd – uitvoeren van een milieu-effectrapportage.

Het geheel uitsluiten van een beoordeling op m.e.r.-plicht van bijlage

II-projecten is volgens ons op grond van de richtlijn niet mogelijk. Dit valt af te leiden uit artikel 2, waarin wordt gesteld dat Lid-Staten moeten verzekeren dat de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben (met name gezien hun aard, omvang of ligging) worden onderworpen aan een m.e.r.-beoordeling (dus het uitvoeren van een m.e.r.). Dit geldt zowel voor projecten van bijlage I als voor projecten van bijlage II. Voorts stelt artikel 4 dat de projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een m.e.r. indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de Lid-Staten met name bepaalde projecttypes specificeren of criteria of drempelwaarden vaststellen.

In de systematiek van de EG-richtlijn hebben bijlage I-activiteiten per definitie altijd belangrijke nadelige milieugevolgen. Daarvoor moet dus altijd een milieu-effectrapport gemaakt worden. Bijlage II-activiteiten kunnen belangrijke nadelige milieugevolgen hebben en moeten derhalve hierop beoordeeld worden. De Lid-Staten kunnen de lijst van categorieën van activiteiten wel nader specificeren. Ten aanzien van elke categorie van activiteiten van bijlage II kan zich echter een activiteit voordoen met belangrijke nadelige milieugevolgen. Het uitsluiten van een m.e.r.-beoordelingsplicht of m.e.r.-plicht van een gehele categorie van activiteiten van bijlage II zou evident in strijd zijn met de verplichtingen van de EG-richtlijn en de ingebrekestelling van de Europese Commissie.

De FME stelt tot slot dat de voorgestelde wijziging van het Besluit m.e.r. tot een forse toename van het aantal m.e.r.-plichtige activiteiten zal leiden. Hierover merken wij het volgende op. De gegevens van een recent gehouden onderzoek naar de toename van aantallen m.e.r.-procedures als gevolg van de wijzigingen in de m.e.r.-regels en het Besluit m.e.r. geven het volgende beeld. Het opnemen van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit m.e.r. (de gevallen die op m.e.r. plicht beoordeeld moeten worden) zal leiden tot 4 à 10 gevallen per jaar die op m.e.r.-plicht beoordeeld moeten worden. Geschat wordt dat deze beoordeling tot ongeveer 4 daadwerkelijke m.e.r.-procedures per jaar zal leiden. Voor de overige wijzigingen wordt een toename van ongeveer 32 procedures voorzien, zodat het totaal aantal op ongeveer 130 m.e.r.-procedures per jaar zal komen (in 1992 zijn 93 m.e.r.-procedures gestart).

2.1. Procedure voor beoordeling op m.e.r.-plicht

De leden van de CDA-fractie vonden het antwoord in de memorie van antwoord op hun vraag over extra procedurele waarborgen als de initiatiefnemer tevens bevoegd gezag is niet overtuigend. Zij vroegen aan te geven welke de extra procedurele waarborgen zijn waarop wordt gedoeld.

In de memorie van antwoord wordt aandacht geschonken aan de volgende drie suggesties van de leden van de CDA voor het geval de initiatiefnemer tevens bevoegd gezag is:

- a. een verplicht overleg met wettelijk aangewezen instanties;
- b. inschakeling van vertegenwoordigende instanties;
- c. een zwaardere motiveringsplicht.

De enige extra procedurele waarborg bij de beoordeling op m.e.r.-plicht die in het wetsvoorstel is gesteld voor het geval initiatiefnemer tevens bevoegd gezag is, is het verplicht overleg met de wettelijk aangewezen adviseurs. Aan de suggesties inzake het opnemen in de wet van een zwaardere motiveringsplicht en van de verplichting tot inschakeling van vertegenwoordigende instanties is gemotiveerd geen gevolg gegeven. Wij zien niet in op welke wijze het reeds vrij strenge motiveringsvereiste wettelijk nog verder kan worden aangescherpt. Er zij op

gewezen dat er conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur steeds sprake zal moeten zijn van een deugdelijke motivering, die bij eventueel beroep getoetst wordt door de administratieve rechter. Voorts achten wij het niet doelmatig inschakeling van vertegenwoordigende instanties als regel voor te schrijven. Het staat de bevoegde gezagsinstanties uiteraard vrij dit wel te doen.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering naar een nadere motivering ten aanzien van het verschil in publicatie tussen een positief en een negatief besluit en vroegen of dit verschil op de EG-richtlijn berust.

De reden waarom er een verschil is gemaakt tussen een positief besluit (de m.e.r.-beoordeling mondt uit in m.e.r.-plicht) en een negatief besluit (de m.e.r.-beoordeling leidt niet tot m.e.r.-plicht) houdt verband met de mogelijkheid van derde belanghebbenden om kennis te nemen van deze beslissing. In geval het bevoegd gezag beslist dat een m.e.r. noodzakelijk is, wordt een – openbare – m.e.r.-procedure gestart, waarbij derden via de publicatie van de startnotitie op de hoogte gesteld worden en via die route hun reacties kenbaar kunnen maken. Een negatief besluit zal, om ook bij derden bekend te zijn, in de Staatscourant gepubliceerd moeten worden. Het onderscheid tussen een positief en een negatief besluit zoals dat tot uitdrukking komt in artikel 7.8b, vijfde lid, en 7.8d, vierde lid, berust niet op de EG-richtlijn. De vraag van deze leden of er voorbeelden gegeven kunnen worden van andere wetgeving waarin dergelijke verschillen ten aanzien van publicatie voorkomen, moeten wij ontkennend antwoorden.

Provinciale m.e.r.-verordening

De leden van de fractie van het CDA konden zich vinden in de mogelijkheid die de regering biedt dat bij provinciale m.e.r.-verordening een vaste lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten die binnen de provincie worden ondernomen, kan worden opgenomen. Deze leden begrepen evenwel niet waarom de drempelwaarden in een provinciale verordening niet lager mogen worden gesteld dan aangegeven in onderdeel D en hadden er voorts moeite mee als ze wel hoger mochten worden gesteld. Deze leden vroegen de regering om een nadere onderbouwing op dit punt.

In het wetsontwerp is aan de provincies de bevoegdheid gegeven, ter vervanging van de beoordelingsplicht per activiteit van onderdeel D van het Besluit m.e.r., de betreffende categorie van activiteiten in algemene zin aan te wijzen voor m.e.r.-plicht, mits de omschrijving van de activiteiten en de besluiten niet gewijzigd wordt (onderdeel F van de nota van wijziging, die het bestaande artikel 7.6 wijzigt). Deze regeling is opgenomen om de beoordeling per geval te laten vervallen indien er een provinciale verordening is vastgesteld waarin een generieke aanwijzing voor m.e.r.-plicht heeft plaatsgevonden (voor de desbetreffende provincie). Echter, de m.e.r.-beoordeling geldt pas bij overschrijding van de in onderdeel D genoemde drempelwaarden. Beneden deze drempelwaarden is er geen plicht om deze activiteiten op m.e.r.-plicht te beoordelen omdat daar geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn te verwachten. Daarom is er feitelijk geen aanleiding voor de provincies om activiteiten, genoemd in onderdeel D, beneden de drempelwaarden m.e.r.-plichtig te maken. De mogelijkheid om hogere drempelwaarden te stellen volgt uit het feit dat onderdeel D van het Besluit m.e.r. een eerste nationale omzetting van bijlage II van de EG-richtlijn betreft. Indien de provincies in de provinciale milieuverordening een lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten opnemen, zal in de meeste gevallen de drempelwaarde hoger gesteld worden. De provincie zal dan immers

nauwkeuriger bepalen wanneer de betreffende categorie van activiteiten altijd belangrijke nadelige milieugevolgen zal hebben. Het ligt daarom voor de hand dat de drempels in een provinciale milieuverordening hoger zullen zijn dan in onderdeel D van het Besluit m.e.r.. Het zal hierbij naar verwachting gaan om een drempelstelling die zich richt op de gevoelige gebieden.

Met betrekking tot bovengenoemde bevoegdheid van de provincies om de beoordeling op m.e.r.-plicht van de activiteiten van onderdeel D van het Besluit m.e.r. te vervangen door een algemene m.e.r.-plicht in de milieuverordening merkten de leden van de PvdA-fractie het volgende op. Deze leden konden billijken dat deze mogelijkheid van de provincies beperkt blijft tot activiteiten die exact gelijk worden omschreven als in onderdeel D met eventueel (slechts) hogere drempelwaarden. Zij vroegen zich echter af of de algemene bevoegdheid van provincies om de m.e.r.-plicht uit te breiden krachtens artikel 7.6, eerste lid, het toelaat om voor de activiteiten van onderdeel D toch lagere drempelwaarden op te nemen. Deze leden konden niet inzien dat de wettekst zich daartegen zou verzetten, noch dat de regering wettelijke mogelijkheden zou hebben om de provincies dit te beletten. Ook inhoudelijk zagen zij geen reden tot een begrenzing tot het stellen van hogere drempels indien de regering dit onverkort zou willen nastreven.

Wij kunnen instemmen met de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat verdedigd kan worden dat activiteiten beneden de drempelwaarden van onderdeel D activiteiten zijn die in het geheel niet m.e.r.-plichtig zijn. Deze kunnen dan in principe via de algemene aanvullende bevoegdheid in artikel 7.6, eerste lid, door de provincies, indien zij daar aanleiding toe zien, onder de m.e.r.-plicht gebracht worden. Dat er behoefte kan bestaan aan een aanvullende mogelijkheid blijkt uit de m.e.r.-verordening voor het Waddengebied die door de provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland is vastgesteld. Vanwege het bijzondere karakter van de Wadden is daar de m.e.r.-plicht uitgebreid. Een dergelijke uitbreiding vergt steeds een goede onderbouwing, gebaseerd op de bijzondere kwetsbaarheid van het gebied of het bijzondere karakter van activiteiten waarvoor deze aanvulling gaat gelden. Uit de vragen van bovengenoemde fracties blijkt ook dat het wetsvoorstel, zoals aangepast bij de eerste nota van wijziging, niet geheel duidelijk is. Voor de regering was dat aanleiding om middels een tweede nota van wijziging het voorgestelde tweede lid van artikel 7.6 te laten vervallen en artikel 7.8e aan te passen. Daarmee wordt duidelijker dat, als in de provinciale verordening m.e.r.-plicht wordt geregeld voor activiteiten die in onderdeel D van het Besluit m.e.r. staan (m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten) de individuele beoordelingsplicht vervalt als de omschrijving van activiteit en besluit overgenomen worden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of artikel 7.7 mogelijkheden biedt om de provincies te begrenzen in hun uitbreidingsmogelijkheden en of en zo ja in welke zin, er reeds toepassing is gegeven aan dit artikel.

Artikel 7.7 is bedoeld als een mogelijkheid om een te grote (procedurele en inhoudelijke) diversiteit in de provinciale m.e.r.-verordeningen te voorkomen door daarvoor regels te stellen. Deze bevoegdheid is evenwel niet bedoeld om de in de wet vastgelegde algemene aanvullende bevoegdheid van de provincies via een algemene maatregel van bestuur te beperken. Een beperking als genoemd zou ons inziens bij voorkeur in de wet moeten staan en niet bij AMvB geregeld moeten worden.

Er is nog geen toepassing gegeven aan artikel 7.7. De eerste – gelijk-luidende – provinciale m.e.r.-verordeningen Waddengebied van Groningen, Friesland en Noord-Holland zijn op 1 maart j.l. in werking getreden. Ook is in de IPO-modelmilieuverordening een hoofdstuk m.e.r. opgenomen (ter uitwerking van artikel 7.6), waardoor al enige uniformiteit wordt bereikt. Ook ten aanzien van de omzetting van onderdeel D in de provinciale milieuverordening, is het IPO bezig om een modelverordening op te stellen. Vanwege de geringe ervaring en de genoemde modelverordeningen zien wij geen aanleiding om een AMvB ter zake op te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de beoordelingsplicht per geval op grond van artikel 7.8a t/m 7.8d blijft bestaan voor die activiteiten die de drempelwaarde van onderdeel D van het Besluit m.e.r. overschrijden, maar onder een hoger gestelde drempel van de provinciale verordening (krachtens artikel 7.6) vallen.

Indien krachtens artikel 7.6, tweede lid, een provinciale verordening van toepassing is, vinden de artikelen 7.8a tot en met 7.8d geen toepassing meer ten aanzien van een activiteit aangewezen in een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 7.4 (zie artikel 7.8e). Omdat in deze AMvB (onderdeel D van het Besluit m.e.r.) alleen categorieën van activiteiten opgenomen zijn, betekent dit dat indien een categorie van activiteiten van onderdeel D voor m.e.r.-plicht is opgenomen in een provinciale m.e.r.-verordening, de gehele categorie op m.e.r.-plicht is beoordeeld en daarmee de individuele beoordelingsplicht per project vervalst. Dit is ook logisch omdat de provincie op grond van de mogelijke milieu-effecten een drempelwaarde vaststelt wanneer een bepaald type activiteit altijd belangrijke nadelige milieugevolgen kan hebben. De individuele gevallen beneden deze drempel zijn daarmee ook beoordeeld. De provincie is namelijk in dat geval van mening dat zich bij die gevallen geen belangrijke nadelige milieugevolgen zullen voordoen.

De leden van de PvdA-fractie waren voorts bevreesd dat de implementatie van de EG-richtlijn materieel wordt uitgehold door het openen van de mogelijkheid dat provinciale staten bij verordening hogere drempelwaarden kunnen stellen dan is aangegeven in onderdeel D van het ontwerp Besluit milieu-effectrapportage.

Wij zijn van mening dat voor deze uitholling niet behoeft te worden gevreesd. Een hogere drempelwaarde zal immers inhoudelijk moeten worden gemotiveerd.

2.2. Criteria voor de beoordeling op m.e.r.-plicht

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering nader kan aangeven wanneer de ligging een extra reden kan zijn voor een milieu-effectrapport. Voorts vroegen zij of de regering voornemens is ligging in gebieden in de ecologische hoofdstructuur van het Natuurbeleidsplan, gebieden met natuur- en landschapswaarden in streekplannen en bestemmingsplannen, aan milieubeschermingsgebieden en aan de zwaar belaste ROM-gebieden in de regeling of het besluit op te nemen. Voorts wilden deze leden weten of een m.e.r. voor onderdeel D alleen in die gebieden nodig wordt geacht.

Zoals ook reeds in de memorie van antwoord is gesteld, kan de ligging in of nabij een gevoelig gebied één van de redenen zijn om de betreffende activiteit voor m.e.r.-plicht aan te wijzen. De aard of gevoeligheid van het gebied in samenhang met de aard van de activiteit die ondernomen wordt, kunnen mede bepalend zijn voor m.e.r.-plicht van een activiteit opgenomen in onderdeel D van het Besluit m.e.r. Te denken valt aan bijvoorbeeld in het streekplan omschreven bodembeschermingsge-

bieden, stiltegebieden, natuurgebieden of provinciale grondwaterbeschermingsgebieden. Deze gebieden zullen ingevolge de Wet milieubeheer uiterlijk 1 maart 1995 zijn vervallen. In plaats van deze sectorale gebieden komt het meer integrale beschermingsregime van de Wet milieubeheer (milieubeschermingsgebieden). Ook noemen de leden van de CDA-fractie terecht de gebieden die vallen onder de ecologische hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II, 1989/90, 21 149, nrs. 2-3) en het Structuurschema Groene Ruimte. Ten aanzien van de activiteiten van onderdeel D van het Besluit m.e.r. is, naast de aard en omvang van de activiteit, de ligging één van de redenen om een activiteit voor m.e.r.-plicht aan te wijzen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het mogelijk is om al meer informatie te geven over de hulpmiddelen, die ontwikkeld zullen worden voor de toepassing van de beoordelingscriteria.

Het ontwikkelen van de genoemde hulpmiddelen is nog niet gestart omdat het op dit moment niet urgent is. Uit onderzoek blijkt dat het aantal op m.e.r. te beoordelen activiteiten lager uitvalt dan was verwacht, zodat verwacht wordt dat (met name) de provincies niet direct deze hulpmiddelen nodig hebben. Het ontwikkelen van hulpmiddelen zal voorts worden opgepakt in overleg met de provincies. Gedacht wordt aan checklists voor de criteria ter beoordeling van de diverse activiteiten en aan een inventarisatie van de mogelijk relevante gevoelige gebieden.

2.3. Werkingssfeer

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de criteria die zijn gehanteerd bij het bepalen van de drempelwaarden in onderdeel C, nu volgens deze leden de regering overweegt om in dit wetsvoorstel tevens de integrale herziening mee te nemen. Ook de leden van de fractie van de PvdA vroegen naar drempelwaarden in het ontwerp-Besluit m.e.r., waarvan de criteria hen onduidelijk bleven.

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de fractie van het CDA veronderstelden, hebben wij niet het voornemen (gehad) om gelijktijdig met dit wetsvoorstel ook de integrale herziening van het Besluit m.e.r. te behandelen. Op de vraag van bovengenoemde leden kan geantwoord worden dat de criteria voor de drempelwaarden van onderdeel C van het Besluit m.e.r. niet gewijzigd zijn. De destijds gemaakte keuzes en criteria worden in hoofdzaak gehandhaafd, omdat er geen aanleiding is, gezien de ervaring met de bestaande m.e.r.-plichtige activiteiten, de drempelwaarden te herzien. Er is slechts sprake van een bijstelling van de m.e.r.-plicht op enkele onderdelen. De «oude» onderbouwing van de m.e.r.-plicht geldt nog steeds. Bij de bepaling van de drempelwaarden in het (nieuwe) onderdeel D in het Besluit m.e.r. is als startpunt het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer (Ivb) gebruikt. De drempelwaarden die hierin gebruikt worden, geven een eerste aanknopingspunt voor de te verwachten milieugevolgen. Voorts zijn, na overleg met de provincies en gemeenten, deze drempelwaarden nog enigszins aangescherpt vanwege de te verwachten milieugevolgen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts of de regering van plan is om de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu m.e.r.-plichtig te maken.

Wij zijn thans niet voornemens de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen m.e.r.-plichtig te maken. Het is op dit moment niet goed mogelijk te bepalen op welk moment in het ontwikkelingstraject van een genetisch gemodificeerd organisme milieu-effectrapportage gekoppeld zou kunnen worden en om welke gevallen (drempels) het zou

kunnen gaan. In het kader van de komende evaluatie van de bestaande regelgeving op het terrein van genetisch gemodificeerde organismen (binnen vier jaar) zal bekeken worden of en wanneer een m.e.r.-procedure opportuun is.

De leden van de fractie van het CDA deden het voorstel om als door een uitbreiding van een project de drempel overschreden wordt, de m.e.r.-plicht alsnog te laten gelden, waarmee opknippen van grote projecten in meerdere kleine wordt voorkomen. De leden van de fractie van de PvdA suggereerden voorts om aan de voorgestelde omschrijving van het begrip «capaciteit» toe te voegen: of achteraf bij uitbreiding de reeds bestaande capaciteit mee in beschouwing wordt genomen.

Algemeen uitgangspunt is dat m.e.r. is bedoeld voor activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Daarbij gaat het veelal om grotere projecten. Milieu-effectrapportage moet niet overal op worden toegepast. M.e.r. is een krachtig instrument en kan dat alleen maar zo blijven als het wordt toegepast op de gevallen waarvoor het is bedoeld. Wanneer m.e.r. steeds meer op kleinere projecten wordt toegepast, bestaat de kans dat het instrument «bot» wordt en als een procedurele «hobbel» wordt ervaren.

De regeling milieu-effectrapportage ziet er op toe dat bij besluitvorming over nieuwe activiteiten met belangrijke nadelige milieugevolgen voldoende milieu-informatie beschikbaar is. Wezenlijk hierbij is dat het moet gaan om nieuwe activiteiten, die nog niet eerder toegestaan zijn. Bij uitbreiding van een bestaande inrichting met een installatie gaat de besluitvorming over de betreffende uitbreiding. Deze moet dus zelfstandig aan de drempel voor m.e.r.-plicht voldoen. Indien voor een dergelijke uitbreiding een milieu-effectrapport gemaakt wordt, dan zal dat rapport zich ook primair richten op de milieugevolgen van de uitbreiding en niet op die van de bestaande inrichting. Daarvoor zijn immers reeds vergunningen verstrekt (al dan niet na het volgen van een m.e.r.). Indien elke uitbreiding van een bestaande inrichting met een installatie, die op zich niet m.e.r.-plichtig is, maar waardoor wel voor de hele inrichting de drempel voor m.e.r.-plicht overschreden wordt, tot m.e.r.-plicht zou leiden, zou daarmee niet recht gedaan worden aan het instrument m.e.r. Milieu-effectrapportage ziet, zoals gezegd, op nieuwe activiteiten met belangrijke nadelige milieugevolgen. Het plaatsen van een kleine installatie bij een bestaande inrichting hoeft op zichzelf geen belangrijke nadelige milieugevolgen te hebben.

Overigens moet ook niet verondersteld worden dat achter elke kleine uitbreiding of oprichting een ontwijken van de m.e.r.-plicht schuilgaat. De mogelijkheid van het opknippen van grotere projecten om daarmee aan de m.e.r.-plicht te ontkomen is inherent aan het werken met drempels. In het Besluit m.e.r. is bij de integrale herziening nu opgenomen dat bij de beoordeling van m.e.r.-plicht ook de voorzienbare uitbreiding van een voorgenomen activiteit betrokken moet worden. Dit betekent dat als een vergunning aangevraagd wordt voor een stortplaats met een drempel van 400 000 m³ (niet m.e.r.-plichtig omdat de m.e.r.-plichtige drempel 500 000 m³ is), maar de initiatiefnemer wil binnen enkele jaren deze stortplaats uitbreiden tot 600 000 m³, de aangevraagde vergunning wel m.e.r.-plichtig is omdat de totale activiteit de gestelde drempel zal overschrijden. De suggesties van de leden van het CDA en de PvdA worden derhalve niet overgenomen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een nadere motivering van de drempel voor m.e.r.-plicht bij verbreding van wegen, in het licht van de toezeggingen van de minister van VROM op 3-12-1990 en de minister van Verkeer en Waterstaat op 28-10-1991 om de drempel

te laten vervallen. De leden van de fractie van de PvdA betuigden instemming met de uitbreiding van de m.e.r.-plicht voor grootschalige wegverbredingstrajecten korter dan 5 kilometer, maar vroegen waar deze voorstellen in het huidige voorontwerp terug te vinden zijn. Tot slot wilden ook de leden van de fractie van Groen Links weten wanneer de minister uitvoering geeft aan de toezegging de drempel van 5 kilometer bij wegverbredingen te wijzigen.

Het hanteren van een drempelwaarde voor m.e.r.-plicht bij wegverbredingen is bedoeld om aan te geven in welke situatie er sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Uitgaande van deze benadering is in de in voorbereiding zijnde herziening van het Besluit m.e.r. een nieuwe regeling ten aanzien van wegverbredingen opgenomen. In het voorontwerp-besluit (Stcrt. 1992, 149) zijn wegverbredingen over een afstand korter dan 5 kilometer m.e.r.-plichtig gemaakt, in gevallen waarin het gaat om de aanleg van wegbouwkundige bouwwerken (zoals tunnels, bruggen en viaducten). Deze regeling is te vinden in onderdeel B (bijzondere bepalingen) van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Ten opzichte van het voorontwerp is inmiddels naar aanleiding van inspraakreacties een verdere uitbreiding van de m.e.r.-plicht aangebracht. In de Nota van beantwoording van de inspraakreacties op het voorontwerp wordt aangegeven hoe de toezeggingen uitgewerkt worden. Deze nota zal aan de vaste Commissie voor het Milieubeheer spoedig worden toegezonden.

Met betrekking tot de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat het hanteren van een drempel voor m.e.r.-plicht ruimte laat voor gefaseerde verbreding van wegen over een veelvoud van 5 kilometer, merken wij op dat deze situatie zich niet zal voordoen.

In antwoord op vraag van de leden van D66 inzake het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening om grootschalige kassencomplexen m.e.r.-plichtig te maken, kan meegedeeld worden dat dit voorstel overgenomen is. In het ontwerp-besluit milieu-effectrapportage zijn grootschalige kassencomplexen met een drempel van 100 ha, analoog aan de m.e.r.-plicht voor industrieterreinen, als nieuwe activiteit voor m.e.r.-plicht in onderdeel C opgenomen.

De leden van de fractie van D66 wilden weten of ten aanzien van opsporings- en winningsactiviteiten naar olie en gas ook voor gebieden die aan gevoelige gebieden grenzen een m.e.r.-plicht geldt. Voorts wilden deze leden weten of de proefboringen voor de kust van Zandvoort m.e.r.-plichtig zijn en in hoeverre de m.e.r.-plicht voor de duinen geldt.

In het kader van de integrale herziening van het Besluit m.e.r. is de m.e.r.-plicht voor olie- en gaswinning «op het land» (activiteiten die plaatsvinden onder het regime van de mijnwetgeving voor het Nederlandse territorium inclusief de drie mijlszone langs de kust) gekoppeld aan exploratieboringen en winningsinstallaties in een aantal categorieën gevoelige gebieden. In het ontwerp-besluit milieu-effectrapportage worden tot een gevoelig gebied onder andere de volgende gebieden gerekend:

- een kerngebied, een natuurontwikkelingsgebied of een begrensde verbindingzone, deel uitmakend van de ecologische hoofdstructuur,
- een beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument,
- een grondwaterbeschermingsgebied.

De restrictie tot de gevoelige gebieden is voortgekomen uit de overweging dat er van olie- en gaswinning bij normaal bedrijf geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten zijn,

behoudens in bepaalde gevoelige gebieden. Daarbij is de lokatiekeuze van de installatie aangewezen als m.e.r.-plichtige activiteit.

Olie- en gaswinning nabij een gevoelig gebied zal niet per definitie van invloed hoeven te zijn op het betreffende gevoelige gebied. Ook zal de mate van invloed niet altijd evenredig hoeven zijn met de afstand tot het gevoelig gebied.

Aangezien olie- en gaswinning zich soms ondergronds over een grotere afstand uitstrekt, is het bijzonder lastig te bepalen wanneer van «nabij een gevoelig gebied» gesproken moet worden. Wij zijn nu dan ook niet voornemens het opsporen en winnen van olie en gas nabij gevoelige gebieden m.e.r.-plichtig te maken.

Met betrekking tot de m.e.r.-plicht van de proefboring voor de kust van Zandvoort kan het volgende worden opgemerkt. Nadat de Minister van Economische Zaken tot vergunningverlening op grond van de mijnwetgeving voor het Nederlandse territoir is overgegaan, zal de boring binnen de 3-mijlszone plaatsvinden. Bepalend voor de m.e.r.-plicht is de ligging in één van de in het Besluit m.e.r. genoemde categorieën gevoelige gebieden. In het Natuurbeleidsplan en in het verlengde daarvan in het Structuurschema Groene Ruimte zijn ook de grote wateren en de Noordzee als kerngebied van de ecologische hoofdstructuur (EHS) aangemerkt. Voor deze gebieden heeft het begrip kerngebied een iets andere inhoud dan voor natuurgebieden op land. Het gaat daarbij, naast de (meestal niet homogeen verpreide) specifieke natuurwaarden, met name om het functioneren van de betreffende watersystemen als drager van deze natuurwaarden. Aanduiding als kerngebied brengt tot uitdrukking het streven naar de algehele versterking van de natuurfunctie van deze gebieden. Binnen deze gebieden kan een zonering worden aangebracht in aansluiting op feitelijke spreiding van specifieke natuurwaarden, waarbij rekening wordt gehouden met de gebruiksfuncties. Bovenstaande impliceert dat boringen voor de kust van Zandvoort in het kader van de boorvergunning Zandvoort na inwerkingtreding van het Besluit m.e.r. m.e.r.-plichtig zullen zijn. Tot slot kan opgemerkt worden dat het boren in de duinen m.e.r.-plichtig is, omdat de duinen tot de gevoelige gebieden gerekend worden (deze vormen namelijk een onderdeel van de ecologische hoofdstructuur).

Ook heeft het Espoo-Verdrag onder meer betrekking op de offshore olie- en gaswinning met mogelijke belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten. De uitwerking van dit Verdrag zal voor wat betreft de offshore ook plaatsvinden in overleg met andere Noordzeelanden teneinde een voldoende eenduidige interpretatie tot stand te brengen. Bij de uitwerking kunnen nadere afspraken tot stand gebracht worden over b.v. drempelwaarden ten aanzien van de omvang van de activiteit en/of de situering van activiteiten in gevoelige gebieden. Voor implementatie is voorts aanpassing van de mijnwetgeving voor het Continentaal Plat vereist, omdat deze thans geen publiekrechtelijke besluit kent, waaraan de m.e.r.-plicht op een zinvolle wijze gekoppeld kan worden.

2.4. Beroep

De leden van de CDA-fractie vroegen of hun conclusie juist was dat als een aanvrager niet tegen een fictieve weigering in beroep gaat, hij de activiteit niet mag uitvoeren.

Anders dan deze leden veronderstelden is degene die een activiteit onderneemt, aangewezen krachtens artikel 7.4, niet verplicht een milieueffectrapport te maken indien het bevoegd gezag na 6 weken na ontvangst van zijn melding nog geen beslissing heeft genomen. De betrokkene kan in dat geval derhalve de activiteit uitvoeren indien hij beschikt over de benodigde vergunningen. Het bevoegd gezag kan die

vergunning in dat geval niet weigeren op grond van het ontbreken van een milieu-effectrapport. Een en ander volgt uit artikel 7.8c.

2.5. Overgangsregeling

De leden van de fractie van D66 wilden weten of het criterium van onomkeerbare uitvoeringsfase niet beter dienst kan doen dan het door de minister gehanteerde criterium in overgangssituaties.

Wij achten dit door deze leden voorgestelde criterium niet goed hanteerbaar. Een milieu-effectrapport wordt gemaakt ten behoeve van de besluitvorming. In het geval een onomkeerbare uitvoeringsfase als criterium wordt gehanteerd, is het besluit reeds genomen. Het is ons inziens niet mogelijk om in dat stadium alsnog een m.e.r. te

vragen, omdat er geen besluit meer is waarvoor het milieu-effectrapport gemaakt kan worden. Dit zou een oneigenlijk gebruik van m.e.r. zijn en bovendien in strijd komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met de rechtszekerheid. Immers de initiatiefnemer heeft het recht om op grond van een genomen besluit te starten met de activiteit. Ten overvloede kan ons inziens m.e.r. geen «breekijzer» zijn om voor projecten waar het milieubelang niet een zwaarwegende rol heeft gespeeld, trachten dit alsnog te bewerkstelligen.

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

De leden van de VVD-fractie handhaafden hun kritiek op het gebruik van de term buurland in de memorie van toelichting.

Wij menen dat met de reeds gegeven uitleg in de memorie van antwoord inzake het gebruik van de term buurland in de memorie van toelichting er geen misverstand meer kan zijn. Ook indien een niet-buurland benadeelde of veroorzakende partij is in de zin van het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo) zijn de artikelen 7.38a tot en met 7.38g daarop van toepassing.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de wijze waarop de consultatie van de Nederlandse bevolking zal plaatsvinden in geval van besluitvorming in het buitenland over een project met grensoverschrijdende milieugevolgen in Nederland kan worden verwezen naar hetgeen hieromtrent is gesteld in de nota naar aanleiding van het eindverslag met betrekking tot het Espoo-Verdrag (Kamerstukken II, 1992/93, 22 883/ R 1453).

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 wat Noordrijn-Westfalen bekend heeft gemaakt met betrekking tot de handelwijze in geval van grensoverschrijdende milieugevolgen, kan het volgende worden opgemerkt. In het publicatieblad van de deelstaat Noordrijn-Westfalen van 31 juli 1991 is een ministeriële circulaire gepubliceerd. Deze circulaire bevat informatie over hoe gehandeld zal worden in geval van een milieu-effectrapportage voor een activiteit met betrekking tot het informeren van buitenlandse autoriteiten. In deze circulaire is gesteld dat in de regel bij alle m.e.r.-plichtige activiteiten die minder dan 5 km van de grens met Nederland of België worden voorgenomen de Nederlandse, respectievelijk Belgische autoriteiten de betreffende documenten zullen ontvangen op hetzelfde tijdstip waarop ook de Duitse betrokken autoriteiten deze ontvangen. Deze toezendingsplicht vervalt wanneer evident is dat er geen nadelige grensoverschrijdende milieugevolgen te verwachten zijn. Bovendien bestaat de mogelijkheid voor activiteiten op grotere afstand van de grens indien daartoe aanleiding bestaat, toch tot toezending over te gaan. Ook kan toezending

geschieden op verzoek van Nederlandse of Belgische autoriteiten. De documenten worden in beginsel aan de provinciale besturen gezonden. Overigens is de uitvoeringsregeling nog onderwerp van bilateraal overleg met de Bondsrepubliek Duitsland, Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 over de stand van zaken in het bilaterale overleg met België en de Bondsrepubliek Duitsland over concrete afspraken in het kader van Espoo kan worden opgemerkt dat het overleg met België binnenkort zal worden hervat.

Het overleg met de Bondsrepubliek heeft geresulteerd in de uitwerking van twee modellen voor procedures van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en consultatie. Het ene voorsnog door Noordrijn-Westfalen voorgestane model legt de verantwoordelijkheid voor informatieverstrekking aan autoriteiten en publiek bij de autoriteiten in het mogelijk benadeelde land, het andere door Nederland en Neder-Saksen voorgestane model legt deze verantwoordelijkheid bij het land waar de activiteit is voorgenomen. Dit laatstgenoemde model heeft het voordeel dat de informatie-uitwisseling op de meest directe wijze plaatsvindt zonder inschakeling van tussenschakels zodat vertragingen kunnen worden voorkomen. Inmiddels hebben de Duitse autoriteiten bij de bruinkoolwinning in Garzweiler laten weten het door Nederland voorgestelde model te willen toepassen. Zoals in de nota naar aanleiding van het eindverslag met betrekking tot het Espoo-Verdrag is uiteengezet, wordt bij Nederlandse projecten het Nederlandse model in de praktijk gebracht.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe het met de ontvankelijkheid van Nederlandse belanghebbenden in België gesteld is.

Nederlandse overheidsinstanties en burgers kunnen in België in beroep mits voldaan wordt aan de ook voor Belgische instanties en burgers geldende eisen voor ontvankelijkheid.

Hoofdstuk III. Organisatie en kosten

De leden van de fractie van D66 stelden dat de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft geconcludeerd dat de klachten over de vertragende werking van m.e.r. vaak onterecht zijn. M.e.r. is juist een goed hulpmiddel. M.e.r. stroomlijnt de besluitvorming, wat uiteindelijk een soepele voortgang kan bewerkstelligen en daardoor kostenbesparend kan werken. Deze leden wilden weten of de minister van mening is dat het imago van m.e.r. in dit opzicht bijstelling behoeft.

Kennelijk doelen deze leden met deze vraag op een onjuiste beeldvorming die bij sommigen ten aanzien van m.e.r. bestaat. In 1990 is de werking van het instrument m.e.r. geëvalueerd. De regering heeft over deze evaluatie aan de Kamer verslag uitgebracht (Tweede Kamer 1990/1991, 22 103, nr 1). Uit de evaluatie kwam naar voren dat milieueffectrapportage een redelijk functionerend instrument is. Bovendien is de stroomlijning die de m.e.r.-procedure aanbrengt in de besluitvormingsprocedures van grote waarde gebleken. Initiatiefnemers en bevoegd gezag ervaren deze stroomlijning als een belangrijk voordeel van het toepassen van milieueffectrapportage. In dat opzicht behoeft het imago van m.e.r. dus geen bijstelling.

Op grond van de evaluatie blijkt dat de doelstellingen van m.e.r. reeds in belangrijke mate worden gerealiseerd. Echter, om een mogelijk onjuiste beeldvorming met betrekking tot m.e.r. recht te zetten dan wel te voorkomen dat een onjuist beeld ontstaat, zullen via voorlichting de bedoelingen van m.e.r. alsmede de tot dusverre opgedane ervaringen met m.e.r. (verder) worden uitgedragen.

De leden van de fractie van D66 herhaalden hun eerder gedane suggestie om eisen te stellen aan adviesbureaus die betrokken worden bij het opstellen van een milieu-effectrapport en vroegen hierop nader in te gaan.

In het Nederlandse m.e.r.-systeem is de kwaliteitscontrole van milieu-effectrapporten een taak van de Commissie voor de m.e.r. te zamen met het betreffende bevoegde gezag. Dit heeft ook een preventieve werking op de kwaliteit van het geleverde werk. Wij achten het daarom niet nodig om eisen te stellen aan adviesbureaus. Bovendien zou het stellen van eisen met zich mee brengen dat er regelmatig – arbeidsintensieve – toetsing van de kwaliteit van de bureaus plaats moet vinden. Een kwaliteitsverbetering kan naar onze mening beter bereikt worden door het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen de bureaus en het verspreiden van ervaringen met milieu-effectrapportage, waardoor het leereffect gestimuleerd kan worden.

Dit werkt naar onze mening effectiever dan het stellen van eisen aan de adviesbureaus.

Hoofdstuk IV. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de PvdA-fractie wezen er terecht op dat in artikel 7.4 de formulering dat het bevoegd gezag moet bepalen of een milieu-effectrapport moet worden gemaakt juister is dan de formulering dat het bevoegd gezag zulks kan bepalen. Bij nota van wijziging is de formulering van artikel 7.4 in de door deze leden gesuggereerde zin aangepast.

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

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