

## Wijziging van de regeling van de milieu-effectrapportage in de Wet milieubeheer

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 december 1993

Het verheugt ons dat de vaste Commissie Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Eerste Kamer zo snel heeft kunnen reageren op het wetsvoorstel. Hieronder wordt ingegaan op de vragen die in het verslag gesteld zijn.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 vroegen om uitleg waarom bij een zo ingrijpende activiteit als het uitdiepen van de Westerschelde tot 48 voet volgens de Minister van Verkeer en Waterstaat geen milieu-effectrapportage uitgevoerd hoeft te worden. Indien, bijvoorbeeld bij een verdieping tot 55 voet, wel een milieu-effectrapportage noodzakelijk zou zijn, wilden deze leden voorts weten of bij deze milieu-effectrapportage de betrokken Belgische instanties ingeschakeld worden.

De m.e.r.-plicht voor de verdieping van vaarwegen is geregeld in categorie 3.2 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage, voortaan te noemen Besluit m.e.r. Hierbij zijn de volgende voorwaarden geformuleerd, waaraan moet zijn voldaan, wil er sprake zijn van m.e.r.-plicht:

- a. de vaarweg is geschikt of wordt door de activiteit geschikt voor schepen met een laadvermogen van 2000 ton of meer, en
- b. door structurele verdieping wordt meer dan 5 miljoen kubieke meter grond verzet, en
- c. er is sprake van het doorbreken van voor het grondwater afsluitende bodemlagen.

Bij de verdieping van de Westerschelde wordt aan de onder a en b genoemde voorwaarden voldaan. Dat geldt echter niet voor de onder c genoemde voorwaarde. Zoals bij brief van 24 augustus 1992 aan de Tweede Kamer is meegedeeld, heeft het verdiepingsbaggerwerk in de Westerschelde geen gevolgen voor het grondwaterstromingspatroon. Daarmee is aan één van de cumulatieve voorwaarden in het Besluit milieu-effectrapportage niet voldaan. De verdieping van de Westerschelde is derhalve niet m.e.r.-plichtig.

Wanneer er wel sprake zou zijn van doorbreking van voor het grondwater afsluitende bodemlagen, dan is de m.e.r.-plicht wel van toepassing

en moet voor de activiteit een milieu-effectrapportage gemaakt worden. Als er mogelijke belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-gevolgen kunnen optreden, worden in dat geval conform de nieuwe procedure in paragraaf 7.8 van het wetsvoorstel de betrokken Belgische autoriteiten geïnformeerd over de m.e.r.-procedure. Deze paragraaf is de omzetting van artikel 7 van de EG-richtlijn m.e.r. en van de verplichtingen uit het ECE-Verdrag inzake m.e.r. in een grensoverschrijdend verband. In concreto betekent dit dat de startnotitie en het milieu-effectrapport door de bevoegde Nederlandse overheidsinstanties naar de Belgische autoriteiten worden gezonden en bekend worden gemaakt in regionale Belgische kranten. De Belgische autoriteiten en burgers hebben op gelijke voet als de Nederlandse burgers en overheden de mogelijkheid om inspraak te leveren. Daarnaast kan de Belgische overheid aangeven dat zij consultatie wenst over het project alvorens de besluitvorming in Nederland wordt afgerond. De inspraakreacties en de resultaten van een – eventuele – consultatie moeten door het Nederlandse bevoegde gezag meegewogen worden in de besluitvorming.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een overzicht van de m.e.r.-wetgeving in de nationale wetgeving in andere lidstaten van de Europese Unie. Deze leden wilden voorts weten hoe het staat met de implementatie van de EG-richtlijn m.e.r. en met de uitvoering en handhaving daarvan.

Op de vraag naar een overzicht van de implementatie-wetgeving in de andere Lid-Staten van de Europese Unie kan worden verwezen naar het Verslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de uitvoering van de richtlijn 85/337/EEG inzake milieu-effectrapportage, waarin in de tabellen 3.1 en 3.3 de gevraagde informatie wordt verstrekt (Com (93) 28 def. – vol 10, Brussel, 2 april 1993). Deze tabellen zijn als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.<sup>1</sup>

Dit verslag is gebaseerd op een onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit van Manchester, naar de implementatie van de richtlijn in alle Lid-Staten. In het Verslag wordt ingegaan op de formele naleving van de richtlijn alsmede in beperkte mate op de praktische toepassing. Ofschoon in alle Lid-Staten wetgeving inzake milieu-effectrapportage bestaat, zijn vrijwel alle Lid-Staten door de Europese Commissie in gebreke gesteld ter zake van onvolledige implementatie.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 hoe het staat met de uitvoering en handhaving van de regelgeving inzake milieu-effectrapportage kan worden gemeld dat in het «Tiende Jaarlijkse Verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht in 1992» (COM (93) 320 def., Brussel, 28 april 1993) van de Europese Commissie wordt gesteld dat er bij de Commissie veel klachten binnenkomen. De Commissie merkt hierbij op dat deze klachten nagenoeg altijd op dezelfde problemen wijzen. De Commissie noemt een niet-tijdige beoordeling tijdens het besluitvormingsproces, een gebrekkige kwaliteit en een te grote partijdigheid in vele milieu-effectstudies ten gunste van projecten (tekortkomingen die niet worden gecorrigeerd door een latere controle of evaluatie) en het feit dat bij de eindbeslissing geen rekening wordt gehouden met de publieke opinie.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een nadere toelichting waarom de activiteiten van bijlage I van de richtlijn boven een drempelwaarde altijd m.e.r.-plichtig zijn en de activiteiten van bijlage II boven een drempelwaarde niet altijd m.e.r.-plichtig zijn. Ook wilden deze leden weten waarom er volgens de minister beneden de drempelwaarde nooit zodanige kenmerken zullen optreden dat een m.e.r. nodig is en dat uitsluitend de milieuhygiënische beoordeling in het kader van de

---

<sup>1</sup> Deze bijlage is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 112034.

vergunningverlening voldoende is. Deze leden waren van mening dat ook andere dan louter milieuhygiënische argumenten een rol kunnen spelen.

De leden van de VVD-fractie constateerden terecht dat bij de activiteiten van bijlage I van de richtlijn de aard, omvang en de activiteitsomschrijving bepalen of m.e.r.-plicht aan de orde is. De richtlijn geeft hiermee aan dat de activiteiten genoemd in bijlage I, mits aan de daarin opgenomen drempelwaarden voldaan is, altijd aan een milieu-effectrapportage onderworpen moeten worden, ongeacht de situatie of het land waar de activiteit zich voordoet. Dit geldt echter niet voor de activiteiten van bijlage II: hiervoor stelt de richtlijn geen drempelwaarden of nadere criteria, maar hebben de lidstaten de vrijheid zelf drempelwaarden of criteria vast te stellen, conform artikel 4, tweede lid, van de richtlijn.

Nederland heeft de activiteiten van bijlage II van de richtlijn voor een deel, met drempelwaarden, opgenomen in de lijst van activiteiten die boven die drempelwaarden altijd m.e.r.-plichtig zijn (onderdeel C van het Besluit m.e.r.). Het resterende deel van de activiteiten bij bijlage II wordt in een nieuw onderdeel bij de herziening van het Besluit m.e.r. (onderdeel D) opgenomen. Dit betreft de lijst met zogeheten m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, waarvoor ook drempelwaarden worden voorgesteld. Deze drempelwaarden geven aan vanaf welke grootte van de activiteit nagegaan moet worden of er, gelet op de specifieke omstandigheden, een milieu-effectrapportage noodzakelijk is. Met deze wijze van implementatie van bijlage II van de richtlijn is, in overeenstemming met de opzet van de richtlijn, aangegeven dat voor een deel van de activiteiten van bijlage II van de richtlijn in Nederland slechts een milieu-effectrapportage noodzakelijk is, indien de specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Beneden de drempelwaarde is de milieuhygiëne beoordeling in het kader van de vergunningverlening gelet op de omvang van de mogelijke milieubelasting naar ons oordeel voldoende. Bij deze vergunningverlening kunnen, zoals door de vragenstellers terecht is opgemerkt, ook andere elementen, zoals bijvoorbeeld bedrijfseconomische, aan de orde komen. Of voor een activiteit m.e.r.-plicht noodzakelijk is, wordt bepaald door de vraag of er belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu aan de orde zijn.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts wanneer een standpunt zal worden ingenomen over het al dan niet opnemen van de milieutoets in beleidsvoornemens.

In het Tweede Nationale Milieubeleidsplan zal de regering reageren op de voorstellen die de Commissie Milieutoets heeft gedaan.

De leden van de fractie van de VVD vroegen welke betekenis gehecht moet worden aan de zinsnede in de nota naar aanleiding van het eindverslag dat bij de uitbreiding van een inrichting alleen deze uitbreiding in de milieu-effectrapportage betrokken wordt, en dat de uitbreiding zelfstandig aan de drempelwaarde voor m.e.r.-plicht moet voldoen. De leden veronderstelden dat het effect van deze uitbreiding tezamen met de oorspronkelijke inrichting als geheel wel zulke milieu-gevolgen kan hebben dat een milieu-effectrapportage op zijn plaats is.

Voordat de besluitvorming over een voorgenomen uitbreiding van een inrichting m.e.r.-plichtig is, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan. Allereerst moet de activiteit onder de omschrijving in het Besluit m.e.r. vallen. Indien dit geval is, moet voorts worden bekeken of de voorgenomen capaciteit van de uitbreiding aan de drempelwaarde voldoet. Hierbij moet ook de voorzienbare toekomstige ontwikkelingen in

ogenschouw worden genomen. Tenslotte moet ook het te nemen besluit vallen onder de genoemde m.e.r.-plichtige besluiten in het Besluit m.e.r.

Zoals reeds in de nota naar aanleiding van het eindverslag is aangegeven, is milieu-effectrapportage bedoeld voor nieuwe activiteiten, die bij realisering op zichzelf belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben. Het bevoegde gezag heeft alleen beslissingsruimte om de milieu-effecten van de voorgenomen activiteit: hier de uitbreiding of alternatieven daarvoor af te wegen. Daarbij geldt wel dat cumulatieve effecten die zich tengevolge van de uitbreiding voor kunnen doen, in het milieu-effectrapport aan de orde kunnen komen. In de praktijk wordt in deze situaties meestal gevraagd om de milieu-effecten van de bestaande inrichting te beschrijven. Voor bestaande inrichtingen moet voorts bedacht worden dat de milieugevolgen daarvan reeds in het kader van de verleende vergunning in beschouwing zijn genomen. Een oplossing waarbij een relatief kleine uitbreiding van een bestaande inrichting ertoe zou leiden dat de hele inrichting de drempel voor m.e.r.-plicht overschrijdt en daarmee m.e.r.-plichtig wordt, achten wij niet wenselijk. Het relatief zware instrument van m.e.r. is daar niet op zijn plaats.

De leden van de VVD-fractie leek het, gezien de verwarring die kan ontstaan door het gebruik van het begrip «m.e.r.-beoordeling» aanbevelenswaardig deze term, zoals deze in de EG-richtlijn voorkomt, in de Nederlandse overheidsstukken niet meer te gebruiken voor het begrip «beoordeling van de m.e.r.-plicht».

Wij kunnen ons voorstellen dat met het gebruik van de term «m.e.r.-beoordeling» voor de beoordeling op m.e.r.-plicht verwarring kan ontstaan met de in de richtlijn gehanteerde terminologie. In het wetsvoorstel wordt met de term «m.e.r.-beoordeling» de beoordeling op m.e.r.-plicht door het bevoegd gezag van activiteiten van onderdeel D van het ontwerp-besluit m.e.r. bedoeld. De richtlijn gebruikt overigens de term «m.e.r.-beoordeling» niet, maar spreekt van een «milieu-effectbeoordeling». In de kamerstukken is zoveel mogelijk de term «beoordeling op m.e.r.-plicht» gehanteerd. Het nu wijzigen van deze lijn door de introductie van een geheel nieuwe term zou ons inziens meer verwarring oproepen. In de toekomst zullen wij de term «m.e.r.-beoordeling» zoveel mogelijk vermijden en gebruikmaken van de term «beoordeling op m.e.r.-plicht» of «m.e.r.-plichtbeoordeling».

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoever thans het overleg over het informatierecht bij grensoverschrijdende activiteiten met Duitsland en België gevorderd is. Deze leden vroegen voorts of de inzichten over dit recht bij deze landen aan onze verwachtingen te dien aanzien voldoen.

Het bilaterale overleg met Duitsland waarbij zowel het Bondsministerie voor milieu als de deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen zijn betrokken, heeft tot doel te komen tot afspraken inzake beleids- en uitvoeringsafstemming op het gebied van milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband. Inmiddels zijn twee modellen uitgewerkt voor de aanpak van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en consultatie. De bij het overleg betrokken Duitse deelstaten beraden zich momenteel nog over de keuze van een model.

In de praktijk vindt overigens al informatie-uitwisseling plaats. Inmiddels hebben de Duitse autoriteiten besloten het door Nederland voorgestane model te volgen bij de milieu-effectrapportage voor de bruinkoolwinning Garzweiler II.

Wij streven naar afspraken waar bij activiteiten in buurlanden de Nederlandse betrokkenen tenminste op dezelfde wijze worden beschermd



in hun belangen als de burgers in de buurlanden zelf. De systemen van milieu-effectrapportage in Nederland en de buurlanden lopen echter nogal uiteen, met name voor wat betreft het tijdstip waarop de burgers worden geïnformeerd en betrokken. In dit verband kan Garzweiler II worden genoemd als een gunstige ontwikkeling in de richting van betrokkenheid van Nederlandse overheidsinstanties en burgers.

Het overleg met België, dat door de staatshervorming in dat land nog niet zo ver gevorderd is als dat met Duitsland, beperkt zich nog tot overleg met het Vlaamse Gewest. Vergelijkbare verschillen als tussen Nederland en Duitsland doen zich onder meer voor met betrekking tot het tijdstip van informeren van de burgers. Het ziet er naar uit dat binnen niet al te lange tijd praktische oplossingen gevonden kunnen worden en afstemmingsafspraken kunnen worden gemaakt. Vooruitlopend hierop vindt in de praktijk reeds uitwisseling van informatie plaats.

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

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