

Vergaderjaar 1998–1999

26 350

Wijziging van bepalingen in de Wet milieubeheer met betrekking tot milieu-effectrapportage

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 15 februari 1999

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij beschouwen de nieuwe EG-richtlijn inzake de m.e.r. op een aantal punten als een verbetering ten opzichte van die uit 1985, vooral waar het betreft het overleg tussen lidstaten en de verplichtingen die zij hebben jegens elkaar in geval van activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende milieu-effecten (dit als gevolg van het Verdrag van Espoo), de motiveringsverplichting van de opdrachtgever en het beschrijven van alternatieven, alsmede de uitgebreidere rol van adviesinstanties. Zij hebben over de voorgenomen implementatie wel enige vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging in de Wet milieubeheer met betrekking tot de milieu-effectrapportage (m.e.r.). De wetswijziging is vooral een gevolg van een wijziging van een Europese richtlijn en de omzetting in nationale wetgeving. Volgens de regering zijn de gevolgen voor de Wet milieubeheer niet ingrijpend. De leden van de VVD-fractie hebben toch nog enkele vragen en opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de implementatie van richtlijn nr. 97/11/EG in dit wetsvoorstel op adequate wijze wordt vorm gegeven en hebben dan ook, mede gelet op de reactie van de regering in het nader rapport op het advies van de Raad van State, geen kritische opmerkingen. Wel hebben deze leden enkele vragen.

Kan de regering inzicht geven in de mate waarin deze richtlijn in de buurlanden is geïmplementeerd, waarbij zij met name doelen op België en Duitsland om voor de hand liggende redenen, maar ook op

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GL), Van Gent (GL), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Van Dok-Van Weele (PvdA), Schoenmakers (PvdA) en Udo (VVD).
Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkema (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GL), Halsema (GL), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Waalkens (PvdA), Spoelman (PvdA) en Voorhoeve (VVD).

Denemarken wegens de relatie die ook dat land heeft met de Waddenzee. Het is heel goed voorstelbaar dat in Denemarken ingrepen van fysieke aard worden gedaan die gevolgen voor de Waddenzee hebben.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel ter implementatie van de EG richtlijn nr. 97/11/EG. Zij hebben hierover in het vervolg maar één vraag.

2. De omzetting van artikel 2, derde lid, van richtlijn 97/11/EG

Op bladzijde 5 van de memorie van toelichting stelt de regering dat in uitzonderlijke gevallen ontheffing verleend kan worden van de bepalingen van de richtlijn indien er geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een ander land. Dit, behoudens die gevallen waar het algemeen belang het ondernemen van die activiteit onverwijld noodzakelijk maakt (noodsituatie). Allereerst vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze en door wie de criteria worden vastgesteld voor de mate van nadeligheid van de milieugevolgen. Tevens vernemen deze leden graag hoe gehandeld zal worden in die gevallen waar pas na verloop van tijd toch sprake blijkt van belangrijke grensoverschrijdende milieugevolgen, óók wat betreft de zogenoemde noodsituatie. Graag ontvangen zij daarop een nadere toelichting.

Tevens hebben deze leden begrepen dat de bepaling zoals nu toegevoegd aan artikel 7.5 eerste lid, a en b (het geen nadelige gevolgen hebben voor het milieu in een ander land) in het verleden tot nogal wat juridische problemen leidde. Blijkbaar is de verwachting dat dit niet opnieuw het geval zal zijn. Op welke grond zou deze verwachting gerechtvaardigd zijn?

3. De omzetting van artikel 4 en bijlage III van richtlijn 97/11/EG

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de wijziging van bijlage 111 uit de richtlijn (werken met drempelwaarden) uitwerkt op artikel 2 van de richtlijn (grensoverschrijdende milieugevolgen). Landen hebben immers een zekere vrijheid in het bepalen van de drempelwaarde. Geldt dit ook voor grensoverschrijdende milieugevolgen?

4. De omzetting van artikel 5, derde lid, van richtlijn 97/11/EG

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de aanscherping betreffende de beschrijving van de alternatieven in het milieu-effect-rapport en de motivatie voor de keuze daarvan door de opdrachtgever. Echter, er staat tevens dat de richtlijnen waarbinnen ook de te onderzoeken alternatieven worden neergelegd, niet bindend zijn. De opdrachtgever kan daarvan afwijken, zij het dat deze afwijking thans gemotiveerd dient te worden. Deze leden kunnen zich voorstellen dat hiermee een reeel gevaar ontstaat dat bepaalde alternatieven die wellicht het meest milieuvriendelijk zijn worden uitgesloten van onderzoek (om bijvoorbeeld redenen van financiële aard). Licht het niet meer in de rede om de richtlijnen aangaande alternatieven wel bindend te laten zijn, dat wil zeggen dat de opdrachtgever in ieder geval die alternatieven dient te onderzoeken, met dien verstande dat daaraan nog alternatieven toegevoegd kunnen worden op initiatief van en gemotiveerd door de opdrachtgever? Een dergelijke vraag lijkt zeker gerechtvaardigd gezien het feit dat in lang niet alle m.e.r.'s sprake is van helder en consistent geformuleerde doelen van het initiatief, én gezien het feit dat in vele gevallen sprake is van dubbele doelstellingen.

Nieuw element in dezen, aldus de leden van de VVD-fractie, is dat de opdrachtgever de in beschouwing genomen alternatieven dient te motiveren. Op welke wijze zal deze motiveringsplicht vorm en inhoud

moeten krijgen? Zullen de m.e.r.'s hierdoor niet veel meer tijd in beslag nemen?

Als gevolg van voornoemde richtlijn wordt ook artikel 7.10, eerste lid, onderdeel b, gewijzigd. Deze wijziging strekt ertoe dat de keuze welke alternatieven in een m.e.r. in beschouwing genomen moeten worden, moet worden gemotiveerd. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze deze verplichting wordt gesanctioneerd. De verplichting rust op degene die het voornemen heeft om een bepaalde activiteit te plegen. Wat gebeurt er indien hij geen alternatief voorstelt of dit niet goed motiveert? Kan worden voorgeschreven dat bij deze alternatieven stelselmatig ook het nul-alternatief wordt opgenomen? Dat wil zeggen dat een verplichting wordt ingebouwd om na te gaan of de desbetreffende activiteit achterwege kan blijven, bijvoorbeeld omdat een oplossing van geheel andere orde mogelijk is. Is men genoodzaakt een situatie ook te bekijken zonder de voorgenomen activiteit?

5. De omzetting van de artikelen 7, 8 en 9 van richtlijn 97/11/EG

In de memorie van toelichting staat dat in geval er sprake is van grensoverschrijdende milieugevolgen, buitenlandse instanties en publiek gerechtigd zijn om deel te nemen aan de Nederlandse m.e.r.- en besluitvormingsprocedure als ware er geen grens. De leden van de PvdA-fractie vragen of er nog (beperkende) criteria zijn wat betreft de aard van die instanties en personen. Dient er bij de laatsten bijvoorbeeld sprake te zijn van direct belanghebbenden? Uit de memorie van toelichting lijkt naar voren te komen dat de desbetreffende lidstaat instanties aanwijst die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen. Ligt de verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van dergelijke instanties geheel bij de desbetreffende lidstaat of kan Nederland ook zelf beslissen bepaalde instanties in te lichten? Mede in het licht van dergelijke vragen zouden de leden van de PvdA-fractie graag inzicht verkrijgen in de wijze waarop de ons omringende lidstaten omgaan met deze problematiek. Dit ook gezien het feit dat de eventuele Nederlandse betrokkenheid bij activiteiten buiten Nederland, maar met mogelijke milieugevolgen voor Nederland, niet uitgebreid wordt geregeld in de Wet milieubeheer (artikel 7.38g is beperkt van aard). Kan bovendien nog nader worden ingegaan op de uitvoeringsafspraken en het stappenplan met Vlaanderen, Wallonie en Duitsland? Zijn er tevens plannen voor dergelijke afspraken met andere lidstaten die weliswaar ons niet direct omringen, maar die toch ook negatieve gevolgen kunnen ondervinden van activiteiten die hier plaatsvinden, en vice versa (te denken valt hier bijvoorbeeld aan m.e.r.-plichtige activiteiten en projecten die te maken hebben met water). Is de verwachting dat het geschetste tweesporenbeleid voldoende garanties biedt voor wezenlijk overleg tussen betrokken lidstaten? Graag refereren deze leden in dit verband aan de recente gang van zaken rondom de Emssperrwerke.

Artikel 7.38d ziet op de situatie dat een ander land verzoekt om toepassing van artikel 7.38a. Hier hebben de leden van de PvdA-fractie behoefte aan enige verduidelijking. Betreft het hier landen die zelf menen negatieve gevolgen te zullen ondervinden van de voorgenomen activiteiten? Immers, op grond van artikel 7.38a dient Nederland al landen die milieugevolgen kunnen ondervinden, in te lichten. Zo ja, dient Nederland in alle gevallen aan dergelijke verzoeken te voldoen?

Er wordt van uitgegaan dat mogelijk benadeelde landen participeren in de m.e.r.-procedure, tenzij zij duidelijk maken dat zij dit niet willen. Is er in dit kader een voorziening getroffen voor landen die in eerste instantie te kennen hebben gegeven, af te zien van participatie, maar in een later stadium op dat besluit terugkomen?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat de initiatiefnemer van een activiteit de kosten dient te dragen van een vertaling van relevante stukken in de landstaal van het land dat mogelijk negatieve milieu-effecten zal ondergaan. Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk hoe dit principe ten uitvoer zal worden gebracht indien er sprake is van een project dat op basis van publiek-private samenwerking zal worden uitgevoerd. Graag ontvangen zij daarom een nadere toelichting. Tot slot maken de leden van de PvdA-fractie van deze gelegenheid gebruik om te informeren naar de stand van zaken van de internationale/EU discussie over strategische milieu-effectrapportage. Hoe stelt Nederland zich op in deze discussie? Is de verwachting dat in de nabije toekomst deze discussie zal leiden tot aanpassing van EG-richtlijnen dan wel van relevante Nederlandse wetgeving?

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 7.38 bepaalt dat het besluit m.e.r. bekend wordt gemaakt aan het publiek. De aangepaste EG-richtlijn die hiermee correspondeert, bepaalt dat het publiek in staat moet worden gesteld zijn mening te geven alvorens de vergunning wordt verleend. Wat wordt hier verstaan onder het publiek?

Deze leden wijzen erop dat in de Nederlandse wet- en regelgeving er steeds meer wordt gekoerst op het beperken van inspraak tot direct betrokkenen. Is hier bij deze wetswijziging ook sprake van?

De regering vermeldt in de memorie van toelichting dat de ervaringen die zijn opgedaan met de m.e.r. in grensoverschrijdend verband aanleiding geven tot het maken van gedetailleerde bilaterale afspraken met buurlanden.

Kan een overzicht worden verstrekt van deze ervaringen van Nederlandse kant? Wat waren de problemen?

Hebben België, Duitsland en Denemarken een regeling voorzien zoals in artikel 7.38d dat betrekking heeft op de situatie dat een ander land om toepassing vraagt van artikel 37a nieuw, dat voorziet in bekendmaking van de aanvraag voor een activiteit die belangrijke, nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu in een ander land, aan de regering van het betrokken andere land. De vraag van de leden van de CDA-fractie geldt dus de spiegelbeeldige situatie of anders gezegd: kennen de bovengenoemde buurlanden in hun wetgeving aan Nederland een met artikel 7.38d Wm vergelijkbare rechtspositie toe?

Een andere vraag van deze leden betreft het zogenaamde tweesporenbeleid. Bij de uitvoering van een grensoverschrijdende milieu-effectrapportage zijn zowel het bevoegd gezag in de m.e.r.-procedure (eerste spoor) als de minister van VROM (tweede spoor) actief. Deze dient in «een meer formele rol» de contacten te onderhouden met de regering(en) van mogelijk benadeelde landen welk contact neerkomt op allerlei informatieverplichtingen en op overleg. Wat is hier de sanctie? Wat is de positie van degene die voornemens is bepaalde activiteiten te plegen: kan deze, als hij nadelige effecten in een buurland voorziet en als hij vreest dat een van de beide sporen niet goed wordt gevolgd op de een of andere wijze ingrijpen, bijvoorbeeld door zelf bepaalde informatie te gaan verstrekken?

Deze leden hebben ook een vraag over de rechtswaarborgen. Indien een land zijn in zijn wetgeving neergelegde verplichtingen voorvloeiend uit het stelsel neergelegd in richtlijn 97/11/EG, niet naleeft, welke mogelijkheden heeft Nederland dan?

Een en ander achten zij niet zo theoretisch of denkbeeldig gezien de ingrepen door Duitsland in de Eems of het bouwen van nieuwe eenheden bij een kerncentrale (in België). Ook verwijzen zij naar de recente problemen rondom militaire vliegvelden vlak tegen de grens tussen Duitsland en Limburg.

Deze leden hebben daarom een suggestie: het verdient aanbeveling dat meteen wordt voorzien in een grensoverschrijdende m.e.r. als zodanig, want er zijn talloze activiteiten die milieu-effecten hebben in een buurland. Een pregnant voorbeeld is het voornemen in Duitsland om weer bruinkool te winnen ten oosten van Roermond (Garzweiler II). Een ander voorbeeld wordt gevormd door de plannen met het voormalig Britse militaire vliegveld Laarbruch in Duitsland ten oosten van de Limburgse gemeente Bergen. Deze gemeente had gevraagd om een grensoverschrijdende m.e.r., maar Duitsland blijkt deze (nog) niet te kennen. De leden van de CDA-fractie beseffen dat hiervoor gemeenschappelijke wetgeving aan weerszijden van de grens is vereist, maar zij vragen de regering op zijn minst onderzoek te doen naar de mogelijkheid van zulke wetgeving over en weer en/of het daartoe vereiste overleg met de buurlanden op gang te brengen. Ook de «Brusselse weg» zou overigens hiertoe bewandeld kunnen worden.

De leden van de D66-fractie hebben alleen een vraag over de eventuele betrokkenheid van Nederland bij buitenlandse projecten. In een reactie op een vraag van de Raad van State over dit onderwerp, stelt de regering dat de bekendmaking en terinzagelegging voor inspraak van Nederlandse instanties en burgers in een buitenlandse m.e.r.- en besluitvormingsprocedure dient te geschieden door buitenlandse autoriteiten. Zou de regering een overzicht kunnen geven van de regeling door de ons omringende landen van de bekendmaking en inspraak voor Nederlandse instanties en burgers bij een grensoverschrijdende m.e.r.- en besluitvormingsprocedure?

6. Organisatie en kosten

Volgens de regering in de memorie van toelichting zal wijziging van het Besluit m.e.r. leiden tot een lichte toeneming van het aantal milieu-effectrapportages. Wat betekent dit in financiële zin voor de overheid en voor het bedrijfsleven, vragen de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vragen of het instrument m.e.r. zo langzamerhand niet te «zwaar» wordt? Wat zijn de gevolgen van deze wetswijziging voor de administratieve lasten? Nemen die toe en zo ja, wat kan hieraan worden gedaan?

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier