

Vergaderjaar 2004–2005

**29 811**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer i.v.m. de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen)**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 6 april 2005

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid. Het verslag volgt de opbouw van de memorie van toelichting en behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

#### Inhoud

1. Algemeen
2. Strikte implementatie en uitzonderingen daarop
3. Systematiek van het wetsvoorstel (complexe projecten)
4. Overschrijding implementatietermijn
5. Toekomstig stelsel van milieubeoordeling

### **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Vanwege de evidente relatie met het wetsvoorstel hebben zij de brief van de staatssecretaris van VROM d.d. 28 januari jl. (29 383, nr. 25) bij hun inbreng betrokken.

De leden van de CDA-fractie steunen de regering in het streven naar één instrument voor milieubeoordeling, waarbij twee met elkaar samenhangende beoordelingsmomenten op verschillende niveaus kunnen worden gerealiseerd; éénmaal op het kaderscheppende planniveau en éénmaal op het uitvoeringsgerichte projectniveau. Er dient daarbij zoveel mogelijk te worden vermeden dat dezelfde activiteiten onnodig meer malen moeten worden beoordeeld op milieueffecten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging. Zij zijn blij dat de milieueffectrapportage vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gaat gelden voor plannen, en niet alleen voor de besluiten. Duidelijk is, dat belangrijke beslissingen in de planvormingfase genomen worden en dat hier de plannen nog zo gewijzigd kunnen worden, dat dit het milieu en de natuur

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiters (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spiess (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtveld (VVD), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Gerken (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD).

ten goede komt. Echter, deze leden hebben nog een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel, gezien in het licht van de brief van de staatssecretaris van VROM d.d. 28 januari jl. (29 383, nr. 25). De leden van de PvdA-fractie volgen hierbij het advies van de Commissie m.e.r.

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens kennisgenomen van het wetsvoorstel en van de brief van de staatssecretaris van VROM d.d. 28 januari jl. (29 383, nr. 25). Zij hebben daarbij nog een aantal vragen en opmerkingen.

## **2. Strikte implementatie en uitzonderingen daarop (paragraaf 1.4 memorie van toelichting)**

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat de Commissie m.e.r. alleen nog verplicht advies moet uitbrengen over de elementen die betrekking hebben op de natuur (Artikel 7.26b). De leden van de PvdA-fractie zijn het niet eens met deze uitholling van de taak van de Commissie m.e.r. De Commissie m.e.r. heeft hiervoor het volgende voorstel gedaan: voeg aan het wetsvoorstel toe dat advisering door de Commissie m.e.r. van toepassing is voor alle relevante natuur- en milieuaspecten en niet alleen voor natuur. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering op dit voorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om de Commissie m.e.r., *als* zij adviseert, alleen te laten adviseren over het onderdeel van het rapport dat over natuur gaat. Deze leden vragen zich af of deze inperking wel in het belang is van een integrale voorbereiding van besluiten, waarin alle relevante (milieu)gevolgen aan de orde moeten zijn. Is dit wellicht ook strikt overeenkomstig de Europese richtlijn of is er een andere reden voor deze keuze?

Verder willen deze leden graag de functie die de Commissie m.e.r. zou kunnen vervullen als kenniscentrum onder de aandacht brengen. De Commissie kan een belangrijke adviserende taak vervullen als kenniscentrum voor overheden. De Commissie zou niet alleen moeten toetsen, maar ook (zowel op verzoek van overheden als uit eigen beweging) kunnen adviseren in het traject voorafgaand aan die toetsing. De VNG geeft wat dit betreft aan dat de advisering van de Commissie m.e.r. een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van ruimtelijke plannen.<sup>1</sup> Graag vernemen deze leden het oordeel van de regering hierover.

## **3. Systematiek van het wetsvoorstel (paragraaf 1.5 memorie van toelichting)**

### *Ontbreken van een uitgebreide procedure voor complexe projecten*

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering voornemens is om bij complexe projecten met belangrijke milieugevolgen (zoals tracé-keuzen voor infrastructuur, wijziging van luchthavens, woningbouw buitengebied en bedrijventerreinen) inspraak bij de start van planvorming en onafhankelijke advisering te beperken tot projecten die een natuurbeoordeling behoeven. Voor complexe projecten waarbij natuur geen rol speelt, vervallen deze proceswaarborgen. Ook voor de plannen die gaan vallen onder de SMB blijft in het voorstel de zorgvuldige procedure beperkt tot plannen met gevolgen voor natuur. De leden van de CDA-fractie vinden dit ongewenst, omdat de relevantie van milieuaspecten (zoals geluidshinder en externe veiligheid) even groot kan zijn als de relevantie van natuur. Daarom vragen zij de regering om in de aankomende wetswijziging voor de m.e.r. (zoals aangekondigd in de brief van 28 januari jl.) de complexe projecten te definiëren waarvoor in de m.e.r.-procedure proceswaarborgen worden gehandhaafd. Het gaat om

<sup>1</sup> Brief VNG aan Vc VROM d.d. 8 maart 2005 met als onderwerp «Implementatie EU-richtlijn SMB en herziening MER».

vroegtijdige inspraak bij de start van planvorming en voor kwaliteitsborging door onafhankelijke advisering door de Commissie m.e.r., als er geen SMB vooraf is gegaan. Als er wél een SMB is voorafgegaan, kunnen deze proceswaarborgen facultatief worden toegepast bij deze m.e.r.-projecten. Dit maakt maatwerk mogelijk. Deelt de regering de mening van de Commissie m.e.r., dat het hierbij gaat om maximaal ca. 30 complexe projecten per jaar (ofwel een derde van het huidige aantal m.e.r.-projecten)? Tevens vragen deze leden de regering om aan het wetsvoorstel voor SMB voor alle SMB-plichtige plannen (dus niet alleen voor plannen met gevolgen voor natuur) dezelfde proceswaarborgen toe te voegen. Tenslotte vragen deze leden of aan de keuze van de regering, om de advisering door de Commissie m.e.r. slechts alleen voor het onderdeel natuur van toepassing te laten zijn, een rechtstreekse vertaling van de Europese richtlijn ten grondslag ligt conform het bepaalde in het Hoofdlijnenakkoord.

De leden van de PvdA-fractie zijn het er niet mee eens dat voor complexe projecten, die geen natuurbeoordeling behoeven, geen uitgebreide procedure – een onafhankelijk advies van de Commissie m.e.r. en een vroegtijdige inspraakprocedure – nodig is, omdat er al een beoordeling heeft plaatsgevonden in de planfase. Echter, wanneer er in deze planfase ook geen uitgebreide procedure heeft plaatsgevonden, betekent dit dat een gedegen toetsing achterwege blijft. Deze leden willen ervoor zorgdragen dat een advies van de Commissie m.e.r. en een vroegtijdige inspraak voor deze groep complexe projecten wel plaatsvindt. De Commissie m.e.r. heeft hiertoe twee voorstellen gedaan:

1. Definieer in de aankomende wetwijziging voor m.e.r. als gevolg van de beleidsbrief de complexe projecten waarvoor in de m.e.r. procedure proceswaarborgen worden gehandhaafd. Het gaat om vroegtijdige inspraak bij de start van planvorming en voor kwaliteitsborging door onafhankelijke advisering door de Commissie m.e.r. als er geen SMB vooraf is gegaan. Als er wel een SMB is voorafgegaan kunnen deze proceswaarborgen facultatief worden toegepast bij deze m.e.r.-projecten. Dat maakt maatwerk mogelijk. Het gaat om maximaal ca. 30 complexe projecten per jaar. Dit is circa 1/3 van het huidige aantal m.e.r. projecten.
2. Voeg aan het voorliggende wetsvoorstel voor alle SMB-plichtige plannen de proceswaarborgen toe zoals genoemd onder voorstel 1. Het gaat om ca. 50 plannen per jaar.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op deze voorstellen. Wanneer de regering niet bereid is deze adviezen over te nemen, willen deze leden weten hoe de regering ervoor zorg draagt dat de uitgebreide procedure wél voor deze groep complexe projecten zal gelden. Wanneer de waarborgen van een uitgebreide procedure voor de complexe projecten en een ruimere opvatting van de taak van de Commissie m.e.r. dan alleen de gevolgen voor natuur, niet in het wetsvoorstel en/of in de toekomstige wetwijziging voor m.e.r. opgenomen wordt, zullen de leden van de PvdA-fractie niet akkoord gaan met de wetwijziging.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het streven van het kabinet om de procedures voor de milieubeoordeling van plannen en projecten te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Het voorstel om voor een derde van de projecten waarvoor nu een milieueffectrapportage wordt uitgevoerd, deze achterwege te laten en voor nog eens een derde van de projecten de procedure te vereenvoudigen, is een goede stap in de door de VVD-fractie gewenste vermindering van de regel- en lastendruk.

De resterende projecten zijn complexe, ingrijpende projecten met grote milieugevolgen, zoals luchthavens, woningbouw, of de aanleg van bedrijventerreinen en infrastructuur. Voorgesteld wordt om hiervoor

alleen de bestaande (uitgebreide) procedure te handhaven, indien de projecten zijn gelegen in, of invloed hebben op een Vogel- of Habitatrichtlijngebied of een gebied in de EHS. Complexe projecten en daaraan voorafgaande plannen waar géén natuurwaarden in het geding zijn, zouden aan een vereenvoudigde m.e.r.-procedure moeten worden onderworpen (zonder inspraak bij de start van de planvorming en zonder onafhankelijke advisering door de Commissie m.e.r.).

Wat betreft deze complexe, ingrijpende projecten buiten VHR- en EHS-gebieden hebben de leden van de VVD-fractie enkele vragen. De regering wil voor deze projecten een vereenvoudigde beoordelingsprocedure volgen, indien er een beoordeling op planniveau (SMB-niveau) aan vooraf is gegaan. Waarom is ervoor gekozen de vereenvoudigde procedure (zonder vroege inspraak en zonder onafhankelijke advisering) toe te passen bij complexe projecten waarbij géén gevolgen voor natuur, maar wel andere belangrijke milieugevolgen aan de orde zijn? Is dit wellicht strikt overeenkomstig de Europese richtlijn, of is om een andere reden gekozen voor deze versmalling? Hoe wordt hiermee omgegaan in andere EU-landen?

Indien bij dergelijke complexe projecten, waarbij bijvoorbeeld geluidshinder, luchtkwaliteit of externe veiligheid aan de orde zijn, tijdens de planvorming de onafhankelijke advisering door de Commissie m.e.r. ontbreekt, ligt het in de lijn der verwachting dat andere «stakeholders» het besluit en de m.e.r. zullen betwisten bij de rechter. Deze juridische stappen zullen in het algemeen voor vertraging zorgen. Uit de praktijk blijkt dat 30 tot 50% van de milieueffectrapportages onvoldoende is in het geval dat de Commissie m.e.r. niet zou adviseren, zodat de kans groot is dat rechters de besluiten dan vernietigen. De leden van de VVD-fractie achten deze jurisdisering onwenselijk, met name door de jurisprudentie en de vertraging in het realiseren van projecten die deze uitspraken met zich meebrengen. Het gewenste vereenvoudigende effect wordt zo juist niet bereikt.

Belangrijk hierbij is dat recente uitspraken van de Raad van State een zeer strikte uitleg van wetgeving laten zien. Hoe verhoudt deze *strikte* interpretatie zich volgens de regering met de voorgestelde *vereenvoudiging* van de m.e.r.-procedure?

#### **4. Overschrijding implementatietermijn (memorie van toelichting paragraaf 1.13 en 1.14)**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de directe gevolgen en risico's zijn van het niet tijdig implementeren van de richtlijn, mede met het oog op de uitvoeringspraktijk voor het Rijk en de decentrale overheden. Tevens vragen zij welke mogelijke nadelen dit verder geeft in de te volgen procedures. Immers, vanaf 21 juli 2004 dient de SMB-richtlijn toegepast te worden. Zolang deze nog niet in de Nederlandse wetgeving is verankerd, gaat hiervan voor bepaalde vereisten een *directe werking* uit. Zodra de wijziging van de Wet milieubeheer ten behoeve van implementatie van de SMB van kracht wordt, zullen de huidige m.e.r. voor projecten en de nieuwe SMB lange tijd naast elkaar bestaan (tot eind 2006 of begin 2007).

#### **5. Toekomstig stelsel van milieubeoordeling (paragraaf 3 memorie van toelichting)**

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat ook de regionale verscheidenheid een rol speelt bij de gevolgen op de omgeving van activiteiten: eenzelfde activiteit kan in de ene regionale context meer complexe gevolgen hebben op de omgeving dan in een andere regionale context. Deze diversiteit leidt tot de constatering dat er ook grote verschillen kunnen zijn in de maatschappelijke of bestuurlijke impact daarvan. Dit

betekent dat een goede beoordeling van de milieueffecten recht moet doen aan de specifieke kenmerken en lokale omstandigheden van die activiteit. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de integrale regelgeving voor milieubeoordeling dit soort maatwerk in het beoordelingsproces mogelijk moet maken. Zij zijn dan ook blij dat de regering zich laat leiden door het uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid, door de verantwoordelijkheid voor besluitvorming zoveel mogelijk neer te leggen op het niveau waarop deze besluitvorming plaatsvindt.

Tegelijkertijd draagt dit echter twee grote gevaren in zich. Ten eerste dreigt het gevaar dat bestuurslasten worden afgewenteld op decentrale overheden (provincies en gemeenten). Daarnaast staat het het bevoegd gezag vrij om vrijwillig extra elementen, die niet wettelijk zijn voorgeschreven, aan de procedure toe te voegen, zodat de gewenste lastenverlichting niet of slechts ten dele gerealiseerd wordt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe deze twee gevaren in de (bestuurlijke) praktijk voorkomen kunnen worden en geven de regering in overweging om dit in nadere regelgeving strikt in te perken. Ook vragen zij de regering om precies aan te geven wat de te verwachten administratieve lasten van dit wetsvoorstel zullen zijn voor de diverse overheden en welke reductiemogelijkheden er zijn bij het streven naar een nieuw stelsel voor milieubeoordeling.

De leden van de CDA-fractie steunen het streven om – conform het Hoofdlijnenakkoord – zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Europese verplichtingen ten aanzien van de milieubeoordeling. Dit zou betekenen dat een aantal bestaande extra kwaliteitswaarborgen die Europeesrechtelijk niet vereist zijn, niet langer in de Nederlandse m.e.r.-regelgeving wettelijk worden verplicht. De Nederlandse regelgeving gaat namelijk verder dan de richtlijn vereist, door extra inhoudseisen voor het milieueffectrapport voor te schrijven. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om concreet aan te geven op welke onderdelen zij de richtlijn SMB (die middels het voorliggende wetsvoorstel geïmplementeerd wordt) met de Nederlandse m.e.r.-regelgeving wil harmoniseren. Deze vraag heeft met name betrekking op het verplaatsen van de huidige «koppen» (de extra Nederlandse vereisten, bovenop de Europese regelgeving) van de C-lijst naar de D-lijst van het Besluit m.e.r. 1994 en het opschonen van de D-lijst. De regering geeft aan te willen nagaan of de drempelwaarden in het Besluit m.e.r. wellicht een minder bindende juridische status zouden kunnen krijgen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om dit nader toe te lichten.

De voorzitter van de commissie,  
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van Halen