

Vergaderjaar 2009–2010

31 755

Wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage)

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2009

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage) (Kamerstukken II 2008–2009, 31 755) op 14 mei jl. heb ik u toegezegd dat u van de minister van LNV en mij een plan van aanpak zult ontvangen over de wijze waarop de afstemming tussen het MER en de passende beoordeling uit de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) beter procedureel kan worden vormgegeven (Kamerstukken II 2008–2009, 31 755 en Handelingen II 2008–2009, 84).

Ik zal in deze brief achtereenvolgens ingaan op de relatie met de Europese richtlijnen, de overeenkomsten en verschillen tussen de m.e.r.-procedure en de passende beoordeling uit de Nb-wet en de voorgestelde aanpak van een betere afstemming.

Relatie met de relevante Europese richtlijnen

In de richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's is voorgeschreven dat er een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG (de Habitatrichtlijn). Overeenkomstig beide EU-richtlijnen is daarom in artikel 19j van de Nb-wet opgenomen dat de passende beoordeling van een plan deel uitmaakt van een ter zake van dat plan voorgeschreven milieueffectrapportage.

In de Richtlijn milieueffectbeoordeling van projecten (85/337/EEG en de wijzigingen 97/11/EG en 2003/35/EG) wordt geen koppeling gelegd tussen m.e.r. en passende beoordeling. In artikel 19f van de Nb-wet is wel opgenomen dat bij projecten de passende beoordeling deel uit «kan» maken van een voorgeschreven milieueffectrapportage. In tegenstelling tot plannen is er dus voor projecten geen wettelijke verplichting tot koppeling van m.e.r. en passende beoordeling. Het is aan de initiatiefnemer van het

project om af te wegen of integratie van beide toetsen in zijn specifieke situatie al dan niet voordelen heeft. Het is aan het bevoegd gezag om de mogelijke voordelen van integratie onder de aandacht van de initiatiefnemer te brengen.

Overeenkomsten en verschillen tussen beide procedures

De m.e.r.-procedure en de Nb-wetprocedure hebben twee belangrijke overeenkomsten. In beide procedures wordt milieu-informatie verschaft voor de besluitvorming over een plan of project. Ook moet in voorkomend geval in beide procedures onderzoek worden gedaan naar alternatieven en compenserende maatregelen.

Maar er zijn ook belangrijke verschillen. Onder andere worden in de passende beoordeling specifiek een aantal natuurwaarden onderzocht; m.e.r. gaat in op alle relevante milieuaspecten. Op grond van de Nb-wet hoeven alleen alternatieven te worden onderzocht als aantasting van natuurlijke kenmerken niet zijn uitgesloten; m.e.r. vraagt altijd reële alternatieven te onderzoeken. Tenslotte bepaalt de Nb-wet wanneer het bevoegd gezag een besluit over een project of plan wel of niet kan nemen; m.e.r. is een hulpmiddel voor de besluitvorming en laat de keuze over aan het bevoegd gezag.

Voorstel aanpak van een betere afstemming

Een koppeling van beide procedures kan ertoe leiden dat de natuurinformatie beter gestroomlijnd wordt, op hetzelfde moment beschikbaar is en in samenhang kan worden bekeken door het bevoegd gezag en het publiek. Indien de natuurinformatie voor de Nb-wet en de m.e.r. los van elkaar worden onderzocht en beoordeeld, zou dit kunnen leiden tot verschillende conclusies. De kans op verschillende conclusies is in de huidige situatie aanwezig, aangezien voor projecten in veel gevallen de Nb-wet en m.e.r. niet samenkomen in één besluit. De Nb-wetvergunning is namelijk nooit het m.e.r.plichtige besluit, zoals bijvoorbeeld de Wm-vergunning.

Een koppeling van beide procedures door het opnemen van de passende beoordeling in het MER zal tot gevolg hebben dat de Commissie voor de m.e.r. verplicht een toetsingsadvies over het MER én de passende beoordeling zal geven. Dit biedt het voordeel van onafhankelijke kwaliteitsborging van de informatie op juistheid en volledigheid. Voorts heeft dit het voordeel dat in het MER rekening kan worden gehouden met de vereisten uit de Nb-wet (m.n. alternatievenonderzoek).

Een nadeel van een wettelijk verplichte koppeling is onder andere dat de verplichting tot het vragen van een toetsingsadvies aan de Commissie voor de m.e.r. over de passende beoordeling een nationale kop is op de Europese richtlijnen en dat de wetgever de initiatiefnemer de ruimte ontnemt om ter zake van de voor- en nadelen van integratie van de toetsen een eigen afweging te maken. Het kan voor de initiatiefnemer bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn om een tijdsfasering aan te brengen en voor een Wm-vergunningplichtig project eerst alleen een MER op te stellen. Mede op basis van de alternatievenafweging uit het MER kan hij vervolgens tot de conclusie komen dat hij beter voor een andere variant een Nb-wetvergunningplicht en daarmee de plicht tot het opstellen van een passende beoordeling niet meer aan de orde zijn, omdat de gekozen variant geen negatieve effecten voor een Natura 2000-gebied heeft.

Alles afwegende, stellen wij voor om de Nb-wet op het punt van de «kan»-bepaling voor projecten niet te wijzigen in een «verplichting», maar om de afstemming tussen de project-merprocedure en de Nb-wetprocedure in die gevallen dat het zinvol is, zoveel mogelijk te stimuleren. We doen dat

concreet op twee manieren. Door de introductie van één loket in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal voor locatiegebonden activiteiten een maximale integratie tussen de milieuvergunning en de vergunning op grond van de Nb-wet worden bereikt. Als straks een omgevingsvergunning wordt aangevraagd waarbij zowel een m.e.r. als een passende beoordeling nodig zijn, komt dit reeds bij de aanvraag aan het licht. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning kan dan direct wijzen op de voordelen van een integratie van beide procedures. Het toestemmingsstelsel uit de Nb-wet wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Dit houdt in dat het bevoegde gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning, meestal de gemeente, een «verklaring van geen bedenkingen» moet vragen aan het bevoegde gezag voor de Nb-wet (de minister van LNV of gedeputeerde staten). De verplichting om aan te haken geldt niet indien voorafgaand aan het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de desbetreffende activiteit al een aanvraag voor een Nb-wetvergunning is ingediend of verleend (Kamerstukken II, 2008/09, 31 953, nr. 3).

Daarnaast zal de minister van LNV de bevoegde gezagen ter stimulering per brief informeren over de voordelen om de passende beoordeling ook in het geval van projecten waar mogelijk deel te laten uitmaken van de milieueffectrapportage.

Tot slot

In deze brief heeft het kabinet antwoord gegeven op de vraag van de Kamer hoe het project-MER en de passende beoordeling van de Nb-wet procedureel beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De introductie van één loket in de Wabo zal voor locatiegebonden activiteiten integratie tussen de milieuvergunning en de vergunning op grond van de Nb-wet 1998 bewerkstelligen. Daarnaast zal de minister van LNV de bevoegde gezagen ter stimulering per brief informeren over de mogelijke voordelen van integratie.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer