

De internationale context van de regelgeving voor milieueffectbeoordeling

De Nederlandse milieubeoordelingswetgeving vloeit voort uit internationale verplichtingen ter zake.

Zo moeten projecten van overheden en particuliere initiatiefnemers waarvan aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn, als gevolg van de m.e.r.-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG), worden onderworpen aan een bepaalde vergunning. Alvorens het bevoegd gezag een vergunning c.q. toestemming verleent, moeten de milieueffecten van deze projecten beoordeeld zijn en bij de besluitvorming in de beschouwing betrokken zijn.

Deze milieubeoordelingsplicht geldt volgens de richtlijn voor de uitvoering van bouwwerken, tot stand brengen van andere installaties of werken, alsmede andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap. De richtlijn verstaat onder een vergunning (in de Engelstalige versie van de Richtlijn is dit omschreven als "development consent") : het besluit van de bevoegde instantie, waardoor de opdrachtgever (de initiatiefnemer) het recht verkrijgt het project uit te voeren. De Richtlijn is dus bedoeld voor concrete projecten, waarvoor je op grond van een bestuurlijk besluit "de schop in de grond" mag steken.

De SMB-richtlijn (EU-Richtlijn 2001/42/EG betreffende de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's) verplicht overheden een milieubeoordeling uit te voeren van haar plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De werking van de Richtlijn is beperkt tot die plannen en programma's, die wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven zijn en die enerzijds het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten die onder de Richtlijn m.e.r. vallen, of waarvoor anderzijds tevens een passende beoordeling uit hoofde van de Vogel- en Habitat richtlijnen nodig is.

De EU wetgeving brengt dus duidelijk een koppeling aan tussen de milieubeoordeling voor projecten en voor de daarop betrekking hebbende hogere plannen en programma's. Daarmee zijn de beide richtlijnen in beginsel complementair.

De Europeesrechtelijk voorgeschreven procedures voor de milieubeoordeling van plannen en projecten komen op hoofdlijnen in belangrijke mate overeen. Voor een vergelijkend overzicht van de procedurele vereisten van beide richtlijnen in relatie tot de huidige Nederlandse m.e.r.-procedure wordt verwezen naar Bijlage 2.

Andere internationale verplichtingen.

Er is een verband met de IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). Deze richtlijn is van belang vanwege de milieueisen die gesteld worden aan nieuwe inrichtingen die in veel gevallen tevens m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. Ook Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (de Seveso II-richtlijn) stelt aanvullende eisen aan bepaalde inrichtingen.

Verder zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand, en Richtlijn 92/43/EG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna) relevant. Niet alleen is de aanwezigheid van onder deze richtlijnen beschermde gebieden van invloed op de m.e.r.-(beoordelings)plicht, ook verplichten de richtlijnen zelf tot het uitvoeren van een 'passende beoordeling', welke in de praktijk kan samenvallen met een m.e.r.

Tenslotte is er het Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Verdrag van Valletta, 1992). Het verplicht de ondertekenende partijen ertoe te waarborgen dat milieueffectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context. Het Verdrag van Valletta wordt geïmplementeerd met het Wetsvoorstel archeologische monumentenzorg, dat aan de Tweede Kamer is gezonden. Dit wetsvoorstel behelst onder meer de toevoeging van de minister van OCW als wettelijk adviseur in het kader van de m.e.r.

Gezien de verplichtingen uit deze verdragen en EU-richtlijnen, heeft milieubeoordeling niet alleen betrekking op het beoordelen van gevolgen voor het milieu, maar ook het beoordelen van gevolgen

voor de natuur, in het bijzonder voor bepaalde beschermde natuurgebieden, alsmede van de gevolgen voor gebieden met een cultuurhistorische waarde.

Dit betekent dat onder milieu in ieder geval verstaan wordt: gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen.

Vergelijking met het m.e.r.-systeem in andere EU lidstaten

Er bestaan grote verschillen tussen de EU lidstaten met betrekking tot de implementatie van de Richtlijn m.e.r.. Van de EU lidstaten heeft Nederland een van de meest uitgebreide m.e.r.-regelingen. Zoals uit de 5-jaarlijkse evaluatie van de Richtlijn m.e.r. door de Europese Commissie medio 2003 blijkt, kennen de meeste lidstaten een vrij sobere m.e.r.-regeling. Dit geldt zowel voor publieke inspraak als voor kwaliteitsborging. Vaak wordt gewerkt met één inspraakmoment, en wel bij het ontwerpbesluit nadat het MER-rapport definitief is geworden. Kwaliteitsborging is over het algemeen een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het Nederlandse systeem met verplichte advisering door een onafhankelijke instantie (de Commissie m.e.r.) is uniek.

Naar aanleiding van de 5-jaarlijkse evaluatie beveelt de Europese Commissie aan dat lidstaten die nog onvoldoende voorzieningen hebben voor kwaliteitsborging van de milieu-informatie, daar alsnog aandacht aan moeten besteden. Volgens de Commissie valt daarbij te denken aan deskundigencommissies, richtsnoeren voor de samenwerking tussen deskundigen, duidelijke instructies ten aanzien van verantwoordelijkheden, toetsing door onafhankelijke externe deskundigen, enz. Volgens de Europese Commissie liggen momenteel de grootste problemen in de toepassing en uitvoering van de m.e.r.-richtlijn. De Commissie constateert dan ook dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat verdere wijzigingen van de m.e.r.-richtlijn op dit moment noodzakelijk zijn.

Vergelijking procedurele vereisten EU-richtlijnen m.e.r. en SMB

BIJLAGE 2.

Fase	Verplichtingen richtlijn m.e.r. *	huidige Nederlandse m.e.r. vereisten *	Verplichtingen richtlijn SMB
Vorbereidende fase	Alleen op verzoek van IN geeft BG advies over (in MER-rapport) te verstrekken info, waarbij BG instanties raadpleegt "die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen"	* IN stelt startnotitie op * BG maakt startnotitie openbaar * advies wettelijke adviseurs en de Commissie m.e.r. t.b.v. richtlijnen * inspraak publiek t.b.v. richtlijnen * BG geeft richtlijnen voor inhoud MER-rapport	
			Betreffende overheid raadpleegt over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen milieurapport de overheidsorganen die wegens hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied te maken krijgen met de milieueffecten van de uitvoering van het plan/programma
Opstellen rapport	IN "verstrekkt passende informatie" (i.c. MER-rapport)	IN stelt MER-rapport op	Betreffende overheid stelt milieurapport op
	Beschrijving alternatieven voor project niet verplicht; indien alternatieven wel onderzocht zijn, dan moeten deze geschetst worden en de keuze worden gemotiveerd.	Beschrijving alternatieven van project/activiteit verplicht, w.o. bestaande toestand milieu, te verwachten autonome ontwikkeling daarvan en Meest milieuvriendelijke alternatief (MMA).	Beschrijving redelijke alternatieven voor plan/programma verplicht; informatie m.b.t. bestaande toestand van het milieu en te verwachten autonome ontwikkeling daarvan ook verplicht
	BG maakt MER-rapport+vergunningaanvraag openbaar	BG maakt MER-rapport+vergunningaanvraag c.q. conceptbesluit openbaar	Openbaarmaking ontwerpplan/-programma en milieurapport
	Inspraak betrokken publiek op MER-rapport + vergunningaanvraag	Inspraak publiek op MER en conceptbesluit van BG; schriftelijk en in openbare hoorzitting	Inspraak op ontwerpplan en milieurapport voor betrokken publiek (door lidstaat te bepalen wie/welke)
	Grensoverschrijdende inspraak, indien van toepassing	Grensoverschrijdende inspraak, indien van toepassing	Grensoverschrijdende inspraak, indien van toepassing
Advies en besluitvorming	BG vraagt advies aan deskundigen ("instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen") over MER-rapport en aanvraag vergunning	BG stelt wettelijke adviseurs in de gelegenheid advies uit te brengen op MER-rapport.	Inspraak voor overheidsorganen die wegens hun specifieke verantwoordelijkheid op milieugebied te maken krijgen met de milieueffecten van de uitvoering van het plan
		Na afloop inspraak wordt de Commissie m.e.r. in de gelegenheid gesteld toetsingsadvies uit te brengen over volledigheid en kwaliteit MER.	
	Bij besluit over vergunningverlening rekening houden met het MER-rapport en hetgeen uit de inspraak en advisering naar voren is gekomen	Bij besluit over vergunningverlening rekening houden met het MER-rapport en hetgeen uit de inspraak en advisering naar voren is gekomen	Bij maken plan rekening houden met het milieurapport en hetgeen uit de inspraak naar voren is gekomen
	Kennisgeving besluit m.b.t. vergunningaanvraag + motivatie + ev. compenserende maatregelen	BG motiveert in besluit wat met MER-rapport is gedaan en stelt vast wat en wanneer geëvalueerd moet worden	Kennisgeving vaststelling plan + beschikbaar stellen stukken, waaronder motivering wat met resultaten van milieurapport en inspraak is gedaan en de monitoringsmaatregelen waartoe is besloten
Evaluatie		BG evalueert werkelijk opgetreden milieugevolgen cf. evaluatieparagraaf in besluit.	De lidstaten gaan de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van plannen en programma's na

* IN : initiatiefnemer; BG : bevoegd gezag

Huidige procedurele m.e.r.-verplichtingen in Nederland	SMB volgens wetsvoorstel implementatie in Nederland	Voorstel vereenvoudigde m.e.r. bij vergunningverlening
<p>(geldt voor projecten volgens Besluit m.e.r.)</p> <p>1. Scoping opstellen startnotitie openbaar maken startnotitie Inspraak publiek op startnotitie richtlijnen-advies van wettelijke adviseurs richtlijnen-advies Cie. m.e.r. richtlijnen opstellen en publiceren (BG)</p> <p>2. Opstellen rapport (proces en inhoud) initiatiefnemer stelt milieurapport op in rapport uitgangssituatie en autonome ontwikkeling milieu beschrijven in rapport projectalternatieven beschrijven in rapport in ieder geval MMA alternatief acceptatie rapport door BG openbaar maken rapport, samen met vergunningaanvraag, resp.ontwerpbesluit</p> <p>3. Adviezen en besluitvorming Inspraak publiek raadplegen wettelijk adviseurs toetsingsadvies Cie. M.e.r. gemotiveerd besluit nemen en openbaar kennisgeven vaststellen wat,wanneer geëvalueerd moet</p> <p>4. Evaluatiefase evaluatie opgetreden milieueffecten</p>	<p>(geldt voor kaderscheppende plannen en VHR/EHS-plannen)</p> <p>openbare kennisgeving *</p> <p>raadplegen betrokken overheidsorganen over detailniveau en reikwijdte rapport</p> <p>bevoegd gezag stelt milieurapport op in rapport uitgangssituatie en autonome ontwikkeling milieu beschrijven redelijke planalternatieven beschrijven</p> <p>openbaar maken ontwerpplan en definitief milieurapport</p> <p>inspraak publiek, cf..Awb raadplegen betrokken overheidsorganen toetsingsadvies Cie. m.e.r. bij VHR/EHS *</p> <p>gemotiveerd besluit nemen en openbaar kennisgeven</p> <p>evaluatie opgetreden milieueffecten</p>	<p>(geldt voor besluiten vlgs. afd.3.5 Awb, in Besluit m.e.r.)</p> <p>(scoping via informeel vooroverleg)</p> <p>als de initiatiefnemer erom vraagt</p> <p>initiatiefnemer stelt milieurapport op In rapport uitgangssituatie en autonome ontwikkeling milieu beschrijven * redelijke projectalternatieven beschrijven *</p> <p>openbaar maken aanvraag/ ontwerpbesluit en definitief milieurapport</p> <p>inspraak cf. Awb raadplegen betrokken overheidsorganen</p> <p>gemotiveerd besluit nemen en openbaar Kennisgeven</p> <p><i>nog onderzoeken, in relatie met SMB</i></p>

* : extra t.o.v. Europese verplichtingen

N.B.:

Indien plannen en projecten grensoverschrijdende milieugevolgen kunnen hebben, is openbaarmaking van het milieurapport en het ontwerpplan of ontwerpbesluit ook in het desbetreffende buurland(en) vereist, evenals het geven van gelegenheid tot inspraak. In de huidige Nederlandse m.e.r.-procedure geldt dit daarnaast ook voor de scopingfase: openbaar maken startnotitie in buurland(en) en gelegenheid tot inspraak daarop. Deze laatste bepalingen m.b.t de scopingfase in de huidige m.e.r.-procedure zijn Europeesrechtelijk niet verplicht en zijn niet voorzien in de voorgestelde procedure voor SMB en m.e.r.