Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1521 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij een fiche aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging m.e.r.-richtlijn.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

kst-22112-1521
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

Fiche: Wijziging m.e.r.-richtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU[1] betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

Datum ontvangst Commissiedocument
26 oktober 2012

Nr. Commissiedocument:

COM(2012) 628

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202072

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
Impact assessment van de Commissie: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IA%20SWD-2012–355.pdf
Opinie van de IAB: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2012/sec_2012_597_0.pdf en http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2012/sec_2012_0597_en.pdf

Behandelingstraject Raad
Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
a) *Rechtsbasis:* artikel 192, lid 1, VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement
Gewone wetgevingsprocedure (artikel 294 VWEU): gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om met gedelegeerde handelingen de bijlagen IIA (een nieuw voorgestelde bijlage), III en IV te wijzigen om deze in overeenstemming te brengen met de wetenschappelijke en technische vooruitgang. In bijlage IIA staat welke informatie de initiatiefnemer moet aanleveren bij het bevoegd gezag voor een m.e.r.-beoordeling. Bijlage III geeft aan welke criteria het bevoegd gezag moet hanteren bij deze beoordeling en bijlage IV geeft aan welke informatie moet worden opgenomen in het MER.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel bevat wijzigingen om de m.e.r.-beoordelingsprocedure te verduidelijken, de kwaliteit en de inhoud van het MER te verbeteren en de m.e.r.[2] te stroomlijnen met milieubeoordelingen uit hoofde van andere EU regelgeving.

[1] Richtlijn 2011/92/EU vormt een gecodificeerde versie van Richtlijn 85/337/EEG en drie latere wijzigingen.
[2] m.e.r. staat voor milieueffectrapportage en betreft de te volgen procedure. MER staat voor milieueffectrapport en bevat de relevante milieu-informatie voor een te nemen besluit. Het opstellen van een MER is daarmee onderdeel van m.e.r.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Artikel 192, lid 1 VWEU; gedeelde bevoegdheid.
Subsidiariteit: positief.
Proportionaliteit: positief met enkele kanttekeningen.

Implicaties/risico's

De juridische gevolgen betreffen met name aanpassing van bestaande wetgeving (Wet milieubeheer, de Crisis- en herstelwet) en inpassing in de toekomstige Omgevingswet. De uitvoering van het voorstel leidt tot een toename van procedurele en inhoudelijke verplichtingen. Dit brengt ook financiële implicaties met zich mee in de vorm van hogere administratieve en bestuurlijke lasten. Er zijn geen gevolgen voor de handhaafbaarheid.
Nederlandse positie
Nederland onderschrijft de noodzaak die de Commissie ziet om praktijkproblemen bij toepassing van de m.e.r.-richtlijn op te lossen en om de richtlijn te moderniseren en in overeenstemming te brengen met slimme regelgeving (*smart regulation*). Nederland ziet hiervoor in het voorstel enkele nuttige wijzigingen. Wel zet Nederland vraagtekens bij de mate van detail en dwingendheid die wordt voorgesteld. Nederland voorziet dat een deel van de voorstellen daardoor een averechts effect heeft op de gewenste doelstelling. Nederland zal daarom met andere lidstaten samenwerken om in de Raad te komen tot een eindresultaat waarbij aanpassing van de tekst, die aansluit bij het Nederlandse standpunt, het uitgangspunt zal zijn. Voor Nederland is verder van belang dat de aanpassingen aansluiten bij de Nederlandse uitgangspunten voor ruimtelijke regelgeving en geen afbreuk doen aan de daarbij ingeboekte structurele besparing.

3. Samenvatting voorstel

De algemene doelstelling van dit voorstel is er op gericht om:
- geconstateerde tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk van de richtlijn te verhelpen;
- een actualisering door te voeren die aansluit op ecologische en sociaaleconomische veranderingen en uitdagingen;
- de richtlijn in overeenstemming te brengen met de beginselen van slimme regelgeving.

De voorgestelde aanpassingen hebben in hoofdlijnen betrekking op de volgende drie aspecten: de m.e.r.-beoordeling, de kwaliteit en analyse van het MER en de risico's op een gebrek aan samenhang zowel binnen het m.e.r.-proces zelf als met andere wetgeving.

Voorgesteld wordt de m.e.r.-beoordelingsprocedure te verduidelijken door de criteria van bijlage III aan te passen en de inhoud en motivering van m.e.r.-beoordelingsbesluiten te specificeren.
Ten aanzien van kwaliteit en analyse van het MER wordt voorgesteld de kwaliteit van het proces te verbeteren, de inhoud van het MER-rapport nader te specificeren en de onderwerpen in een MER aan te passen aan de nieuwe uitdagingen in het milieubeleid, zoals klimaatmitigatie, -adaptatie en biodiversiteit.
Met betrekking tot het risico op inconsistenties wordt voorgesteld de termijnen voor de voornaamste stadia die de richtlijn voorschrijft te specificeren en een «éénloketsysteem» in te voeren voor m.e.r., om coördinatie of gezamenlijke actie te waarborgen tussen m.e.r. en de milieubeoordelingen op grond van andere EU-wetgeving, zoals de Richtlijn Industriële emissies, de Habitatrichtlijn en de Plan-m.e.r.-richtlijn.

Het Impact Assessment van de Commissie geeft aan dat alle wijzigingen naar verwachting aanzienlijke ecologische en sociaaleconomische voordelen bieden en dat op de lange termijn deze voordelen de extra administratieve kosten waarschijnlijk zullen overtreffen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Artikel 192, lid 1 VWEU, bescherming van het milieu. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid.
Nederland kan hiermee instemmen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit wordt beoordeeld als positief. Gezien het belang van een volwaardige afweging van milieu in de besluitvorming en vanwege een gelijk speelveld is het wenselijk dat in heel Europa de m.e.r. op geharmoniseerde wijze wordt uitgevoerd.
De proportionaliteit wordt beoordeeld als positief met enkele kanttekeningen. Zo zijn de procedureverplichtingen, die als zodanig doorwerken in de nationale besluitvormingsprocedures, erg gedetailleerd en is Nederland er niet van overtuigd dat alle onderdelen van het voorstel bijdragen aan het doel (namelijk milieu een volwaardige plek geven in de besluitvorming).

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland heeft bedenkingen bij het voorstel om de Commissie de bevoegdheid te delegeren om de bijlagen IIA, III en IV te wijzigen en in overeenstemming te brengen met de wetenschappelijke en technische vooruitgang, omdat de uitvoeringsconsequenties hiervan niet zijn te overzien. De bijlagen bepalen de werkingssfeer van m.e.r. en de inhoud van MER en een wijziging van de bijlagen kan leiden tot verzwaring van de procedure. Dit staat op gespannen voet met het streven naar vermindering van lasten. De voorkeur van Nederland is dat er geen gedelegeerde handelingen worden opgenomen. Wijzigingen moeten dan de normale wetgevingsprocedure doorlopen. Indien de Raad evenwel instemt met de voorgestelde handelingen, zal Nederland pleiten voor een beperkte duur van de delegatie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen directe gevolgen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De Commissie heeft in haar Impact Assessment een kostenberekening opgenomen. Voor de Nederlandse situatie is deze berekening beperkt bruikbaar, onder meer omdat gebruik is gemaakt van enigszins verouderde gegevens, geen kosten zijn berekend voor voorzieningen die in Nederland al zijn geïmplementeerd en onvoldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid dat de overheid zelf de initiatiefnemer is.

De kosten van dit voorstel voor de overheid in haar rol als bevoegd gezag ten opzichte van de huidige richtlijn worden geschat op 1,5 tot 2 miljoen euro per jaar. Hiervan is naar schatting ca. 80–90% voor rekening van decentrale overheden en 10–20% voor de rijksoverheid.
Deze kosten zijn het gevolg van verplichte R&D-adviezen, nieuwe procedure van de m.e.r.-beoordeling en een nieuwe inhoud van het MER-rapport (alternatieven en nieuwe milieuthema's).
Daarnaast zullen ca. 2,5 mln. euro kosten gemaakt worden voor het kwaliteitssysteem (wordt nu grotendeels betaald door IenM) en onderzoek om aan de informatieverplichting van de Commissie te voldoen.
Van deze kosten wordt naar schatting ca. 60% in de huidige situatie reeds gemaakt, omdat o.a. het onderzoek naar alternatieven, opstellen R&D-notitie en kwaliteitssysteem nu ook al plaatsvinden. Door deze elementen in de nieuwe richtlijn op te nemen, vervalt de mogelijkheid om uitzonderingen te maken (zoals de huidige beperkte procedure en de bepaling in de Crisis- en herstelwet (Chw) en vervalt tevens de mogeñlijkheid om reductie van lasten in de toekomstige Omgevingswet te realiseren. Welke consequenties dit heeft voor de ingeboekte besparing op de Omgevingswet is momenteel nog niet bekend.

Voor de rijksoverheid en decentrale overheden in de rol als initiatiefnemer geldt een vergelijkbare kostentoename als voor private initiatiefnemers (zie 5d.) Daarnaast zijn er kosten verbonden aan de ontwikkeling van nieuwe onderzoekmethodes en zal het rijk moeten voldoen aan de informatieverplichting van de Commissie, hetgeen naar schatting een kostenpost van ca. 0,5 mln. per zes jaar betreft.
In algemene zin kan worden opgemerkt dat budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen andere financiële consequenties voor het bedrijfsleven anders dan de administratieve lasten zoals omschreven in de volgende paragraaf. Het voorstel bevat geen wijzigingen die gevolgen hebben voor de burger, de financiële consequenties voor de burger worden daarom op nihil ingeschat.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor de administratieve lasten voor de rijksoverheid en decentrale overheden zie 5b. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zullen naar schatting toenemen met 10 tot 25%. Dit wordt veroorzaakt door de toevoeging van alternatieven, toevoeging van nieuwe milieuthema's en verplicht informatie aanleveren voor een m.e.r.-beoordeling. Zoals ook hierboven bij de kosten onder b) is vermeld, moet hierbij worden opgemerkt dat deze kosten in het huidige systeem al deels gemaakt worden, met uitzondering van de nieuwe milieuthema's.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorstellen leiden tot wijzigingen in de nationale wet- en regelgeving. De Wet milieubeheer zal op diverse punten moeten worden aangepast. Ook de Crisis- en herstelwet (c.q. het permanent maken van die wet) zal moeten worden aangepast. Voorts zal bij de in voorbereiding zijnde

Omgevingswet rekening moeten worden gehouden met de wijzigingen in de richtlijn.
De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag (rijk, andere overheden) zullen door het voorstel wijzigen. Het voorstel tot een verplicht éénloketsysteem kan leiden tot doorkruising van de lijn decentraal wat kan, centraal wat moet. In dat geval zijn mogelijk interbestuurlijke afspraken tussen rijksoverheid en decentrale overheden betreffende samenwerking nodig.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De implementatietermijn is nog niet bekend. Nederland acht een implementatietermijn van twee jaar noodzakelijk om alle aanpassingen in de wetgeving op te kunnen nemen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een evaluatie is op dit moment niet voorzien, indien de behoefte zich later voordoet, kan deze alsnog plaatsvinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel leidt tot aanvullende regelgeving, die bovendien meer gedetailleerd is. Voor de uitvoering betekent dit dat op langere termijn een grotere uitvoeringslast ontstaat door de toename van procedurele en inhoudelijke verplichtingen. Op korte termijn moet rekening gehouden worden met extra benodigde tijd en geld om de nieuwe procedures en inhoud (methodiekontwikkeling) eigen te maken.

b) Handhaafbaarheid

Het betreft een wijziging van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van projecten, die al is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving.
De voorgestelde wijzigingen zullen geen gevolgen hebben voor de handhaafbaarheid. De bestaande structuur kan ongewijzigd blijven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland onderschrijft de noodzaak die de Commissie ziet om praktijkproblemen bij toepassing van de m.e.r.-richtlijn op te lossen en om de richtlijn te moderniseren en in overeenstemming te brengen met slimme regelgeving (smart regulation). Nederland ziet kansen bij de herziening op onderwerpen als een betere afstemming met de plan-m.e.r. en het verduidelijken van de bepaling voor de beschrijving van alternatieven. Nederland ziet hiervoor in het voorstel nuttige wijzigingen, zoals de mogelijkheid om projecten in de m.e.r.-beoordelingsfase onder bepaalde voorwaarden aan te passen waardoor kan worden vermeden dat een m.e.r. moet worden uitgevoerd, de toevoeging om het referentiescenario (de autonome ontwikkeling) in het MER op te nemen, de verplichte motivering van de m.e.r.-beoordelingsbeslissing, de verplichting om

betrokken bestuursorganen te informeren over het genomen besluit en het introduceren van de term Milieueffectrapport (MER).

Voor Nederland is verder van belang dat de aanpassingen aansluiten bij de Nederlandse uitgangspunten voor ruimtelijke regelgeving, zoals neergelegd in de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht van 9 maart 2012 en geen afbreuk doen aan de daarbij ingeboekte structurele besparing van 50 miljoen euro vanaf 2014.

Nederland plaatst kritische kanttekeningen bij de mate van detaillering in relatie met de noodzaak tot generieke verplichtingen en de relatie met het beoogde doel van de richtlijn. In de Nederlandse inzet zal het belang worden benadrukt dat de extra administratieve en bestuurlijke lasten, en de mate van detail, tot een minimum worden beperkt.

Mate van detaillering in relatie met de noodzaak tot generieke verplichtingen

Nederland is van mening dat bepaalde voorstellen een te vergaande mate van detail bevatten. Te veel vastleggen van details, zoals middelen waarmee iets moet worden bereikt, kan leiden tot verminderde efficiency en flexibiliteit, bijvoorbeeld omdat meerdere opties mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken. Door daarnaast de verplichtingen generiek te maken, verdwijnt de mogelijkheid voor het toepassen van maatwerk. Zowel de overheid in haar rol als bevoegd gezag, als de initiatiefnemer, krijgen daarmee niet de kans om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarmee bestaat het risico dat de maatregelen hun doel voorbij schieten. Dit (veelal gecombineerde) aandachtspunt is relevant voor de volgende punten.
Nederland ziet het belang van de nieuwe milieuthema's. Voor deze thema's (evenals voor de andere reeds opgenomen thema's) vindt Nederland het essentieel dat onderzoek alleen plaatsvindt indien het relevant is voor de besluitvorming. De nadere standpuntbepaling is afhankelijk van de verdere uitwerking van het voorstel.
Voor de m.e.r.-beoordeling vindt Nederland het begrijpelijk dat de verduidelijking van de procedure en de transparantie van de beslissing van belang zijn. Nederland is echter geen voorstander van de voorgestelde verzwaring van de m.e.r.-beoordeling, waardoor het verschil met de m.e.r.-plicht veel kleiner wordt en het evenwicht tussen beide procedures wordt verstoord. Nederland zal constructief meewerken aan het aanpassen van de teksten op dit punt.
Wat betreft de voorgestelde bepaling over alternatieven kan Nederland instemmen met de toevoeging van het referentiescenario. Nederland ziet ook het belang van onderzoeken van redelijke alternatieven, voor zover deze relevant zijn voor de besluitvorming. Het Nederlandse standpunt aangaande de milieuvriendelijke varianten wordt bepaald zodra duidelijk is welke invulling hiermee is beoogd.
Er wordt door de Commissie voorgesteld dat het bevoegd gezag een aanvullende taak krijgt om in gevallen waar blijkt dat een project nadelige milieueffecten zal hebben, te bezien of aanpassing van het project of het MER noodzakelijk is. Nederland is van mening dat een dergelijke verplichting niet past binnen de visie van de autonomie van de initiatiefnemer. Eventueel informeel overleg moet niet in wettelijk kader worden vastgelegd.
Nederland ziet de voordelen van een advies reikwijdte en detailniveau bij aanvang van een MER. Nederland ziet echter niet de noodzaak om dit, met de genoemde detaillering, te verplichten.

Relatie met het beoogde doel van de richtlijn

De m.e.r.-richtlijn heeft tot doel om milieu een volwaardige plek in de besluitvorming te geven. Nederland is er niet van overtuigd dat alle voorstellen aan dit doel bijdragen.
Nederland is vertrouwd met een systeem van kwaliteitsborging. De ervaring heeft geleerd dat ook hier maatwerk mogelijk is. Nederland is voorstander van een bepaling die meer vrijheid laat aan de lidstaten hoe kwaliteitsborging wordt geïmplementeerd.

Het voorgestelde éénloketsysteem dient om coördinatie of integratie van de m.e.r.-richtlijn en andere EU-regelgeving mogelijk te maken. Nederland ondersteunt deze gedachte, maar is van mening dat een plicht verder gaat dan dat. Bovendien betreft het tevens coördinatie of integratie van besluitvorming op nationaal niveau, dat strekt verder dan wat de doelstellingen van de m.e.r.-richtlijn beogen.
Nederland is van mening dat de voorgestelde bepaling over monitoring geen onderdeel is dat past binnen de m.e.r.-richtlijn voor projecten. Op planniveau is voorzien in monitoring, hier kan bepaald worden of gekozen wordt voor algemene en/of individuele monitoring.
Het voorstel heeft op enkele plaatsen ook (minimum en of maximum) termijnen vastgesteld. Nederland is hier geen voorstander van. Om de werking van m.e.r. als instrument van de besluitvorming goed tot zijn recht te laten komen, is aansluiting bij nationale wetgeving en procedures, waaronder de snelheid ervan, essentieel.