

CONCEPT-Memorie van Toelichting "Wet implementatie herziening mer-richtlijn"

ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (hierna: wijzigingsrichtlijn mer). In artikel 2 van de wijzigingsrichtlijn is vastgelegd dat deze uiterlijk op 16 mei 2017 in de Nederlandse wetgeving moet zijn geïmplementeerd.

De Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving zullen op die datum nog niet van kracht zijn. Daarom is een tussentijdse wijziging nodig van de betreffende mer-regelgeving. Dit betreft

- de Wet milieubeheer;
- de Crisis- en herstelwet;
- het Besluit milieueffectrapportage.

In deze memorie van toelichting zal, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, worden ingegaan op achtergronden en inhoud van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 2 worden de wijzigingen in de mer-richtlijn beschreven. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe in het wetsvoorstel met de wijzigingen wordt omgegaan. Hoofdstuk 4 behandelt de verhouding tot bestaande regelgeving. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op aspecten met betrekking tot uitvoering en handhaving. In hoofdstuk 6 worden gevolgen van het wetsvoorstel geschetst. In hoofdstuk 7 is beschreven welke partijen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn betrokken en hoofdstuk 8 gaat in op de inwerkingtreding en het overgangsrecht. Alle wetswijzigingen – ook de louter wetstechnische – worden toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting. Na het artikelsgewijze deel volgt tenslotte de transponeringstabel.

2. BESCHRIJVING VAN DE TE IMPLEMENTEREN REGELING

2.1 Vooraf

Belangrijk is zich te realiseren dat richtlijn 2011/92/EU (hierna: de herziene mer-richtlijn) alleen betrekking heeft op milieueffectrapportage (hierna: mer) voor projecten. In de huidige Nederlandse mer-praktijk is sinds de inwerkingtreding van de Wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage) per 1 juli 2010 het procedurele onderscheid tussen mer voor projecten enerzijds en mer voor plannen en programma's anderzijds vervallen. In de uitvoeringspraktijk wordt nog slechts onderscheid gemaakt tussen de beperkte procedure (voor sommige projecten) en de uitgebreide procedure (voor alle plannen en programma's en voor de overige projecten). Destijds is gekozen voor één samenhangend stelsel, vanuit de gedachte dat wanneer de belangen van het milieu (inclusief natuur en cultuurhistorisch erfgoed) op planniveau zorgvuldig worden afgewogen, op projectniveau met minder regels kon worden volstaan.

De verplichting tot het uitvoeren van mer voor plannen en programma's volgt uit de richtlijn 2001/42/EC (hierna: smb-richtlijn). De wijzigingen in de nu herziene mer-richtlijn zijn veelal gericht op aansluiting bij richtlijn 2001/42/EC.

2.2 Achtergrond en doelstelling

De Europese mer-richtlijn voor projecten (hierna: mer-richtlijn) dateert van 1985 en is sindsdien enkele malen gewijzigd. Uiteindelijk is richtlijn 2011/92/EU vastgesteld ter vervanging (codificatie) van richtlijn 85/337/EEG inclusief alle wijzigingen daarop. Doel van de mer-richtlijn is om door middel van een milieueffectbeoordeling de milieueffecten van projecten volwaardig te betrekken in de besluitvorming over de activiteit.

De term 'milieueffectbeoordeling' wordt in de Nederlandse wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk vertaald met 'milieueffectrapportage' of 'mer-procedure'. Hieraan vooraf gaat de 'mer-beoordelingsprocedure' (in de Europese regelgeving 'screening' of 'screeningsprocedure' genaamd). De mer-beoordelingsprocedure / screening maakt dus geen deel uit van de mer-procedure/milieueffectbeoordeling.

Overigens gebruikt de Wet milieubeheer het begrip 'activiteiten', niet 'projecten'. Het wijzigen van de begripsaanduiding 'activiteiten' naar 'projecten' betreft een veel ruimer werkingsgebied dan dat van milieueffectrapportage alleen. Om het onderhavige wetsvoorstel niet nodeloos te verzwaren, wordt hier verder van 'activiteiten' gesproken.

In het laatste periodieke evaluatieverslag over de werking van de richtlijn en de manier waarop de lidstaten uitvoering geven aan de richtlijn¹ overweegt de Europese Commissie diverse verbeterpunten. Deze verbeterpunten komen onder andere voort uit uitspraken van het Hof van Justitie van de EU, verschil in implementatie tussen de lidstaten en voortschrijdend inzicht op grond van verrichte studies en ervaringen in de praktijk.

Uit de openbare consultatie van de Europese Commissie over de mer-richtlijn in 2010 bleek dat 55% van de respondenten (minimaal) technische aanpassingen nodig vindt. Nederland deelt deze opvatting. Op 26 oktober 2012 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de mer-richtlijn. Dit werd in november 2012 aan de Tweede Kamer gepresenteerd.² Na een lang onderhandelingsproces stemde het Europees Parlement op 12 maart 2014 en de Raad op 14 april 2014 in met een compromis: de wijzigingsrichtlijn mer (2014/52/EU). De wijzigingsrichtlijn moet uiterlijk 16 mei 2017 in de Nederlandse regelgeving zijn geïmplementeerd.

De algemene doelstelling van de wijziging van de mer-richtlijn is er op gericht om:

- De geconstateerde tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk van de richtlijn te verhelpen;
- Een actualisering door te voeren die aansluit op ecologische en sociaal-economische veranderingen en uitdagingen;
- De richtlijn in overeenstemming te brengen met de 'beginselen van slimme regelgeving' van de EU;
- De uitspraken van het Hof van Justitie van de EU te codificeren.

Met de wijziging wordt beoogd de mer-beoordelingsprocedure te verduidelijken, de kwaliteit en de inhoud van het MER te verbeteren en de mer-procedure te stroomlijnen met milieubeoordelingen uit hoofde van andere EU-regelgeving, teneinde het milieu beter te beschermen, hulpbronnen efficiënter te gebruiken en duurzame groei in de Europese Unie te bevorderen.

2.3 Beschrijving van de aanpassingen in de herziene mer-richtlijn (artikel 1 wijzigingsrichtlijn)

De herziening omvat geen wijzigingen in de aanwijzing van mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten (Bijlagen I en II van de richtlijn) en dus ook geen wijziging van de onderdelen C en D van de Bijlage bij het Besluit mer (de zogenoemde C- en D-lijsten). Veel van de specificaties en wijzigingen in de richtlijn, gericht om het instrument meer gericht in te zetten, bestaan al in de Nederlandse mer-wetgeving en -praktijk.

In artikel 1 van de wijzigingsrichtlijn zijn de wijzigingen in de mer-richtlijn beschreven. Hieronder volgt per artikel van de herziene mer-richtlijn (2011/92/EU) een korte beschrijving van de relevante wijzigingen.

Wijzigingen in artikel 1 van 2011/92/EU

Er is een definitie van het proces milieueffectbeoordeling toegevoegd, waaruit blijkt dat dit gaat om het gehele proces vanaf de voorbereiding van een milieueffectrapport (hierna: MER) tot en met het nemen van het mer-plichtige besluit door het bevoegd gezag, inclusief een conclusie ten aanzien van het MER.

De mogelijkheid om de mer-richtlijn niet van toepassing te laten zijn op defensieactiviteiten is aangepast met de mogelijkheid om dit ook te laten gelden voor onderdelen van activiteiten, voor zover die uitsluitend bestemd zijn voor defensie. Wanneer er dus sprake is van een activiteit die gedeeltelijk bedoeld is voor defensiedoeleinden en gedeeltelijk voor civiel (mede)gebruik, dan geldt de mogelijkheid om de mer-richtlijn niet van toepassing te verklaren alleen voor de onderdelen die uitsluitend voor defensiedoeleinden zijn. Een voorbeeld is de aanleg van een gecombineerde

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's, Toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG).

² Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1521.

marinehaven en jachthaven; het is dan mogelijk om de mer-plicht niet van toepassing te laten zijn op die onderdelen en voorzieningen die uitsluitend door de marine gebruikt worden.

Daarnaast is dit artikel uitgebreid met een mogelijkheid om de mer-richtlijn tevens niet van toepassing te laten zijn voor activiteiten met als doel civiele noodsituaties te bestrijden. Omdat dit specifieke gevallen betreft moet de nationale wetgeving expliciet deze mogelijkheid tot uitzondering bieden. Deze bepaling is nu in lijn met de vergelijkbare bepaling in de smb-richtlijn.

Wijzigingen in artikel 2 van 2011/92/EU

Dit artikel betreft de activiteiten waarvoor een mer-procedure moet worden doorlopen. De wijziging betreft twee elementen:

Allereerst een verplichting tot een regeling voor de coördinatie of integratie van procedures, indien er voor een activiteit zowel sprake is van een mer-plicht als een plicht tot een passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ten behoeve van de coördinatie dient één instantie aangewezen te worden. Daarnaast regelt het artikel dat lidstaten bij andere samenlopen tussen richtlijnen coördinatie of integratie kunnen regelen. Afhankelijk van de keuze voor integratie of coördinatie benoemt het nieuwe artikel een inspanningsverplichting om hieraan op bepaalde wijze te voldoen.

Uit de overwegingen bij de richtlijn valt af te leiden dat deze bepaling een tweeledig doel heeft: het voor de initiatiefnemer gemakkelijker te maken om te voldoen aan de verplichtingen uit meerdere richtlijnen en het bevoegd gezag betere (integrale) besluiten te laten nemen.

Ten tweede is aan de mogelijkheid om in bijzondere gevallen vrijstelling te verlenen van de mer-plicht of van de bepalingen inzake openbare raadpleging de voorwaarde toegevoegd dat dan wel aan de doelstellingen van de richtlijn moet worden voldaan. Dit gaat om activiteiten die bij nationale wetgeving worden aangenomen of als de verplichting tot het maken van een MER leidt tot nadelige gevolgen voor het doel van het project. Deze 'bijzondere gevallen' zijn dus andere gevallen dan de in art 1 genoemde defensieactiviteiten en respons op civiele noodsituaties, waarvoor de mer-richtlijn 'niet van toepassing' kan worden verklaard.

Wijzigingen in artikel 3 van 2011/92/EU

In artikel 3 is de lijst met factoren waarop de effecten van een activiteit dienen te worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld aangepast. 'Mens' in de oude richtlijn is nu geformuleerd als 'bevolking en menselijke gezondheid' en 'plant en dier' zijn vervangen door 'biodiversiteit'. De nieuwe bewoordingen hebben de bedoeling om in moderner taalgebruik beter te duiden wat al eerder bedoeld werd en beter aan te sluiten bij de bewoordingen in de smb-richtlijn.

Ook dienen effecten te worden beschreven die voortkomen uit de kwetsbaarheid van een activiteit voor risico's op zware ongevallen en/of rampen. Het gaat dan om voor de activiteit relevante risico's en rampen.

Wijzigingen in artikel 4 van 2011/92/EU

In artikel 4 is een aantal bepalingen ten aanzien van mer-beoordeling gewijzigd.

In de bij dit artikel behorende nieuwe bijlage IIA is gespecificeerd welke informatie de initiatiefnemer moet verstrekken wanneer hij een mer-beoordelingsplichtige activiteit wil starten. Het gaat hierbij onder andere om een beschrijving van de activiteit en de waarschijnlijke aanzienlijke milieueffecten.

Doel van deze nieuwe bepaling is om vast te leggen welke rol de initiatiefnemer heeft om een mer-beoordeling door het bevoegd gezag mogelijk te maken en voor de initiatiefnemer te verduidelijken welke informatie hij daarvoor moet aanleveren.

Nieuw is dat de initiatiefnemer ook een beschrijving kan geven van kenmerken van de activiteit of maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten te vermijden of voorkómen. Het bevoegd gezag dient deze mee te wegen bij het mer-beoordelingsbesluit. Door deze maatregelen bij haar oordeel te betrekken kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat het niet nodig is een MER op te stellen. Deze bepaling heeft tot doel het opstellen van overbodige MER'en te voorkomen.

In dit artikel is nu ook expliciet de mogelijkheid opgenomen voor de lidstaten om drempelwaarden of criteria vast te stellen waaronder activiteiten níet mer-beoordelingsplichtig zijn, mits rekening

wordt gehouden met de relevante criteria van bijlage III van de richtlijn. Ook kunnen lagere drempelwaarden voor de mer-plicht worden vastgesteld, waardoor projecten eerder onder de mer-plicht vallen in plaats van onder de mer-beoordelingsplicht.

Artikel 4 verwijst tevens naar bijlage III van de richtlijn. Hierin zijn de selectiecriteria weergegeven die gebruikt worden om te bepalen of een MER moet worden opgesteld. In deze bijlage zijn enkele wijzigingen doorgevoerd.

Tenslotte is vastgelegd dat het bevoegd gezag een mer-beoordelingsbesluit moet nemen, welke informatie het bevoegd gezag in het mer-beoordelingsbesluit moet presenteren en dat het bevoegd gezag het mer-beoordelingsbesluit moet nemen binnen 90 dagen nadat de initiatiefnemer alle informatie heeft verstrekt. In bijzondere gevallen is verlenging van deze termijn mogelijk.

Wijzigingen in artikel 5 van 2011/92/EU

Dit artikel behandelt het MER en de informatie die hierin moet worden opgenomen. De omschrijving van deze informatie is gespecificeerd en gemoderniseerd.

Een belangrijke inhoudelijke toevoeging betreft twee bepalingen met als doel de kwaliteit van een MER te verbeteren, één gericht op de initiatiefnemer en één op het bevoegd gezag:

- De initiatiefnemer dient ervoor zorg te dragen dat het MER wordt opgesteld door 'bekwame deskundigen'.
- Het bevoegd gezag dient over voldoende deskundigheid te beschikken om het MER te beoordelen, dan wel hiertoe toegang te hebben.

Ook verwijst dit artikel naar bijlage IV, waarin is beschreven welke informatie het MER moet bevatten. Hierin zijn enkele wijzigingen en toevoegingen gedaan.

Verder is vastgelegd dat wanneer er een advies over reikwijdte en detailniveau is gegeven, het MER op dat advies gebaseerd is en de informatie bevat die redelijkerwijs mag worden vereist om tot een gemotiveerde conclusie over de milieueffecten te komen. Dat impliceert dat afwijken van een advies over reikwijdte en detailniveau mogelijk is, mits goed gemotiveerd.

In het MER moeten de 'redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit' worden beschreven. Voorheen was dit 'een schets van de voornaamste alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht'. Daarnaast is een beschrijving van het referentiescenario verplicht gesteld. De initiatiefnemer dient deze redelijke alternatieven en het referentiescenario te onderzoeken en niet het bevoegd gezag.

De lijsten van milieufactoren waarop eventuele effecten van de activiteit moeten worden beschreven en van te beschrijven milieueffecten zijn aangepast. Evenals de aanpassing in artikel 3 heeft dit de bedoeling om in moderner taalgebruik beter te duiden wat al eerder bedoeld werd en beter aan te sluiten bij de bewoordingen in de smb-richtlijn.

Wijzigingen in artikel 6 van 2011/92/EU

Dit artikel behandelt inspraak en het informeren van bevoegde instanties en het publiek. Nieuw is dat het publiek naast 'via openbare bekendmakingen en andere passende middelen' ook langs elektronische weg moet worden geïnformeerd over de activiteit en de mer-procedures, om te zorgen dat het publiek ook gebruik kan maken van moderne communicatiemiddelen.

Deze informatie dient ten minste via een centraal portaal of gemakkelijk toegankelijke toegangspunten, op het geschikte bestuursniveau, beschikbaar te worden gesteld. Er hoeft dus geen landelijk systeem te worden gecreëerd.

Wijzigingen in artikel 7 van 2011/92/EU

Dit artikel betreft bepalingen voor de mer-procedures voor activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende effecten. Er is toegevoegd dat betrokken lidstaten het overleg over potentiële grensoverschrijdende milieueffecten en maatregelen om deze te beperken of teniet te doen kunnen voeren via een gemeenschappelijke instantie. Ook is de bepaling dat lidstaten afspraken kunnen maken over de uitvoering van dit artikel omgezet naar een verplichting; lidstaten moeten afspraken maken over de uitvoering.

Wijzigingen in artikel 8 van 2011/92/EU

Door de toevoeging van het woord 'terdege' aan de bepaling dat de informatie uit de mer in aanmerking wordt genomen in de vergunningprocedure is benadrukt dat deze informatie zwaar moet meewegen bij de besluitvorming.

De belangrijkste inhoudelijke wijziging is invoeging van een nieuw artikel 8 bis. Dit artikel beschrijft waaraan een besluit moet voldoen om tegemoet te kunnen komen aan de procedure en op grond waarvan het besluit genomen moet worden.

Voor Nederland nieuw is dat het bevoegd gezag bij het mer-plichtige besluit expliciet moet aangeven of, en zo ja welke, effecten gemonitord dienen te worden. De initiatiefnemer dient de monitoringsmaatregelen uit te voeren. De monitoringsmaatregelen moeten evenredig zijn met de aard, locatie en omvang van de activiteit en er mag ook gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringsregelingen.

Verder staat in artikel 8 bis dat in een besluit om een vergunning te weigeren de belangrijkste redenen voor deze weigering genoemd moeten worden, dat het bevoegd gezag zijn besluit neemt binnen een redelijke termijn en dat de conclusies inzake de aanzienlijke effecten van de activiteit op het milieu nog actueel moeten zijn ten tijde van het nemen van het besluit.

Wijzigingen in artikel 9 van 2011/92/EU

In artikel 9 is vastgelegd dat het bevoegd gezag na het nemen van het besluit naast het publiek nu ook de betrokken bestuursorganen informeert over het besluit en de motivatie daarvoor.

Daarnaast is een nieuw artikel 9 bis toegevoegd. Hierin is vastgelegd dat het bevoegd gezag zijn taken op objectieve wijze vervult en zich niet mag bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is dient er, in ieder geval binnen de ambtelijke organisatie, een passende scheiding te worden aangebracht tussen conflicterende functies bij het uitoefenen van taken. Een scheiding van taken op bestuurlijk niveau mag dus, maar is niet verplicht volgens de richtlijn.

Wijzigingen in artikel 10 van 2011/92/EU

In artikel 10 staat dat de bepalingen uit de richtlijn niet afdoen aan verplichtingen van het bevoegd gezag om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en geldende rechtspraktijken ter bescherming van het industrieel en handelsgeheim en van het openbaar belang in acht te nemen. Hieraan is toegevoegd dat dit geldt onverminderd Richtlijn 2003/4/EG³, die handelt over de toegankelijkheid van milieu-informatie.

Ook is een nieuw artikel 10 bis ingevoegd. Hierin staat dat de lidstaten sancties moeten vaststellen bij het niet nakomen van de nationale bepalingen waarin de richtlijn is omgezet. Deze dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn. Met sancties worden niet alleen strafrechtelijke sancties bedoeld, maar ook bestuursrechtelijke, financiële of andere sancties.

Wijzigingen in artikel 12 van 2011/92/EU

In artikel 12 is nieuw vastgelegd dat de lidstaten om de zes jaar, voor zover de informatie beschikbaar is, aangeven hoeveel activiteiten een mer-procedure hebben doorlopen, wat voor soort activiteiten dit betrof, hoeveel mer-beoordelingen zijn uitgevoerd, hoe lang het mer-proces gemiddeld duurde en een schatting van de gemiddelde kosten van milieueffectrapportage.

2.4 Beschrijving van de overige artikelen van de wijzigingsrichtlijn

In artikel 2 van 2014/52/EU is vastgelegd dat de lidstaten uiterlijk op 16 mei 2017 aan de richtlijn moeten voldoen. De lidstaten dienen in de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen of bij de bekendmaking hiervan naar de richtlijn te verwijzen en de belangrijkste bepalingen van intern recht hieromtrent aan de Europese Commissie mede te delen.

In artikel 3 van 2014/52/EU zijn bepalingen omtrent het overgangsrecht vastgelegd: activiteiten vallen onder de oude richtlijn 2011/92/EU wanneer vóór 16 mei 2017

- het mer-beoordelingsbesluit is 'ingeleid', of
- een advies over reikwijdte en detailniveau is 'ingeleid', of

³ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU 2003, L 41).

- de vergunningaanvraag is ingediend.

3. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

3.1 Inleiding

Een deel van de wijzigingen in de richtlijn heeft betrekking op zaken die hetzij in het Nederlandse mer-stelsel al bestonden, hetzij slechts minimale (tekstuele) verschuivingen betreffen. Hieronder worden de wijzigingen besproken die echt nieuwe elementen betreffen en worden de overwegingen achter het wetsvoorstel weergegeven. De onderwerpen zijn weergegeven in de volgorde waarin ze (over het algemeen) in de praktijk aan de orde komen.

Het betreft de volgende onderwerpen:

- Wijzigingen met betrekking tot de mer-beoordeling;
- Aanpassing in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht;
- Verplichting tot coördinatie of integratie met de passende beoordeling;
- Kwaliteitsborging van het MER;
- Digitale beschikbaarheid van informatie;
- Passende scheiding van rollen bevoegd gezag en initiatiefnemer;
- Veranderingen in het MER;
- Voorwaarden bij het besluit;
- Monitoring op activiteitsniveau;
- Sancties bij niet nakomen van nationale bepalingen;
- Aanleveren van informatie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De uitgangspunten voor dit wetsvoorstel zijn:

- Het wetsvoorstel moet zo dicht mogelijk op de herziene mer-richtlijn aansluiten; Nederland regelt niet meer dan waartoe de EU verplicht, tenzij er aantoonbaar redenen zijn om dat wel te doen.
- De op handen zijnde wijzigingen in het stelsel voor de fysieke leefomgeving bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Omgevingswet zullen ook voor wijzigingen voor milieueffectrapportage zorgen. Het is niet wenselijk dat de uitvoeringspraktijk twee keer kort na elkaar wordt geconfronteerd met veranderde regelgeving. Daarom is steeds geprobeerd waar mogelijk voor te sorteren op de Omgevingswet.

Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven, heeft de (Nederlandse) uitgebreide mer-procedure zowel betrekking op mer voor activiteiten als mer voor plannen en programma's. De wijzigingsrichtlijn betreft alleen mer voor activiteiten. Omdat de meeste inhoudelijke wijzigingen in de herziene mer-richtlijn aansluiten bij de betreffende bepalingen in de smb-richtlijn betekent dit dat het Nederlandse integrale mer-stelsel gehandhaafd kan blijven.

3.2 Wijzigingen met betrekking tot de mer-beoordeling

De herziene richtlijn biedt de mogelijkheid voor de initiatiefnemer van een mer-beoordelingsplichtige activiteit om bij de te verstrekken informatie over de activiteit ook kenmerken van de activiteit of maatregelen te vermelden die tot doel hebben te vermijden of voorkómen dat zich aanzienlijke negatieve milieueffecten voordoen. Door deze kenmerken of maatregelen bij haar oordeel te betrekken kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat het niet nodig is een MER op te stellen.

Tot nu toe werd in de Nederlandse mer-beoordelingspraktijk al wel rekening gehouden met verplichte mitigerende maatregelen die voortvloeien uit regelgeving, zoals de 'best beschikbare technieken' bij industriële installaties, maar nog niet met vrijwillige geplande voorzieningen. Overigens kunnen 'mitigerende maatregelen' ook maatregelen zijn die een effect slechts in geringe mate verminderen. De richtlijn spreekt specifiek van 'kenmerken en/of geplande maatregelen om te vermijden of voorkomen wat anders wellicht aanzienlijke nadelige milieueffecten zouden zijn geweest'. De kenmerken of maatregelen moeten dus een zodanig effect hebben, dat er geen aanzienlijke negatieve milieueffecten meer optreden. Deze voorgestelde maatregelen of kenmerken moeten volgens de richtlijn worden genoemd in de motivering van het mer-beoordelingsplichtige besluit.

Om aan deze bepaling uitvoering te geven moeten de maatregelen of kenmerken als voorwaarde worden genoemd in de voorschriften van een besluit. Bovendien betekent dit, dat voor dergelijke

gevallen de 'omgevingsvergunning beperkte milieutoets' (OBM) niet kan worden gebruikt. Aan dit instrument kunnen immers geen voorschriften worden verbonden.

Een aandachtspunt hierbij is de toename van geïntegreerde contractvormen (zoals DBFM-contracten), die beogen meer vrijheid bij de uitvoering van activiteiten mogelijk te maken. Vanzelfsprekend mag dit streven niet tot gevolg hebben dat deze maatregelen of kenmerken niet daadwerkelijk worden toegepast. In dergelijke gevallen kunnen deze maatregelen of kenmerken bijvoorbeeld als gunningscriterium of voorwaarde worden meegegeven.

De herziene mer-richtlijn vereist dat het bevoegd gezag een beslissing over de mer-beoordeling neemt binnen 90 dagen nadat de initiatiefnemer alle informatie heeft aangeleverd, met een mogelijkheid om deze termijn in uitzonderlijke gevallen nog te verlengen. We kennen in Nederland de zogeheten 'formele' en de 'vormvrije' mer-beoordeling. De 'formele' mer-beoordeling is de beoordeling door het bevoegd gezag of voor een activiteit die voorkomt op onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit mer en waarvan de omvang boven de drempel genoemd in kolom 2 ligt een mer-procedure dient te worden doorlopen. Het bevoegd gezag dient deze beslissing binnen zes weken na de aanvraag te nemen. Als het bevoegd gezag oordeelt dat het uitgesloten is dat er aanzienlijke negatieve milieueffecten door de activiteit kunnen optreden is er geen mer-procedure nodig. Het bevoegd gezag dient in dat geval kennis te geven van zijn beslissing in dag- nieuws of huis-aan-huisbladen en de Staatscourant (artikel 7.17, eerste lid, Wm). Deze termijn voldoet dus ruimschoots aan de herziene mer-richtlijn.

Voor activiteiten die voorkomen op onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit mer en waarvan de omvang onder de in kolom 2 genoemde drempel ligt, geldt een 'vormvrije' mer-beoordeling. In dit geval moet het bevoegd gezag eveneens binnen zes weken beslissen of aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten en dit aan de initiatiefnemer laten weten. Ook dit is dus conform de herziene mer-richtlijn. Wanneer het bevoegd gezag oordeelt dat er geen mer-procedure hoeft te worden doorlopen hoeft van deze beslissing geen kennis gegeven te worden in dag-, nieuws- of huis aan huisbladen en de Staatscourant; wel moet in de toelichting bij het besluit dit oordeel worden gemotiveerd. Tussen het moment dat het bevoegd gezag tot zijn beslissing over een 'vormvrije' mer-beoordeling komt en het moment dat deze publiekelijk bekend gemaakt wordt kan dus meer tijd zitten dan de in de richtlijn genoemde 90 dagen. Dit laat echter onverlet dat het bevoegd gezag (ruimschoots) binnen de genoemde 90 dagen tot zijn beslissing ten aanzien van de aanvraag komt en deze beslissing aan de initiatiefnemer mededeelt.

Tenslotte vraagt de richtlijn expliciet om een motiveringsverplichting bij de mer-beoordeling (art. 4, vijfde lid, onder a en b). Ook deze bestaat in Nederland al. In het wetsvoorstel zijn daarom geen verdere voorzieningen ten aanzien van deze bepaling opgenomen.

3.3 Aanpassingen in het niet van toepassing zijn en ontheffing van de mer-plicht

In de Nederlandse wet- en regelgeving is het 'niet van toepassing' zijn van de mer-plicht op activiteiten die (uitsluitend) defensiedoeleinden betreffen vastgelegd in het Besluit mer. In de Wet milieubeheer is de mogelijkheid vastgelegd ontheffing van de mer-plicht te krijgen in gevallen waarin het algemeen belang het onverwijld ondernemen van de activiteit waarop het besluit betrekking heeft dat noodzakelijk maakt.

Hoewel deze bepalingen passen binnen de herziene richtlijn, worden in het wetsvoorstel toch enkele aanpassingen voorgesteld. Achtergrond hierbij is dat de bestaande ontheffing feitelijk een vreemde situatie creëert: enerzijds is er een belang dat het onmiddellijk uitvoeren van een activiteit of maatregel noodzakelijk maakt en anderzijds moet er dan een procedure gevolgd worden. De herziene richtlijn biedt de mogelijkheid de richtlijn 'niet van toepassing' te verklaren, mits nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet. Dit lijkt in dergelijke gevallen snellere actiemogelijkheden te bieden.

Het voorstel luidt daarom om de formulering van de ontheffing voor de project-mer voor activiteiten of deelactiviteiten uitsluitend bestemd voor defensiedoeleinden of uitsluitend als antwoord op civiele noodsituaties aan te passen aan de formulering voor 'niet van toepassing' conform de herziene mer-richtlijn.

De mogelijkheid om ontheffing van de mer-plicht te verlenen gaat tevens gelden voor gevallen wanneer een activiteit middels een specifieke wet wordt aangenomen. Hierbij geldt de voorwaarde dat dan wel op een andere wijze aan de doelstellingen van de herziene mer-richtlijn moet worden

voldaan. Zowel de ontheffing van de mer-plicht als het in dat geval op andere wijze voldoen aan de doelstellingen van de richtlijn worden in dat geval in de betreffende wet geregeld.

3.4 Verplichting tot coördinatie of integratie met de passende beoordeling

De herziene richtlijn verplicht (1) tot een keuze voor coördinatie of integratie van mer en passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, biedt (2) de mogelijkheid voor integratie of coördinatie met andere Europese richtlijnen en benoemt (3), afhankelijk van keuze voor coördinatie of integratie, een inspanningsverplichting om hiertoe te komen.

Om verschillende redenen is ervoor gekozen zich in het wetsvoorstel te beperken tot coördinatie van MER en passende beoordeling. Hieronder is weergegeven welke keuzes op deze onderdelen zijn gemaakt.

1. Allereerst is er de keuze tussen integratie of coördinatie van mer en passende beoordeling. Coördinatie is juridisch en in de uitvoering eenvoudiger te regelen dan integratie. Een volledige integratie van beide procedures zou vergen dat naast de provincies en in enkele specifieke gevallen het Rijk, ook bij de individuele gemeenten inhoudelijke deskundigheid over Natura 2000-aspecten zou moeten worden georganiseerd. Ook zou er moeten worden voorzien in een coördinatiestructuur om een eenduidige en samenhangende aanpak ten aanzien van – over het algemeen meerdere gemeenten omvattende – Natura 2000-gebieden te borgen. Dat is niet doelmatig en leidt tot nieuwe bestuurlijke drukte. Door te kiezen voor coördinatie wordt zoveel mogelijk vrijheid bij de uitvoering gelaten. Ook kan het bevoegd gezag, indien gewenst, altijd zelf kiezen voor verdere integratie van de procedures of van de documenten die uit beide procedures volgen. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om de alternatievenontwikkeling te stroomlijnen. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor coördinatie. Met deze keuze wordt aangesloten bij de bestuursafspraken 2011-2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen⁴ en het ter uitwerking daarvan gesloten Bestuursakkoord natuur⁵.
2. Ook waar het procedures volgend uit andere richtlijnen betreft kan het bevoegd gezag ervoor kiezen op vrijwillige basis procedures te coördineren of integreren. In het wetsvoorstel Omgevingswet wordt bovendien voorzien in een mogelijkheid voor de initiatiefnemer om gebruik te maken van een vrijwillige coördinatiebepaling door meerdere aanvragen gelijktijdig in te dienen. Bij de Richtlijn Industriële Emissies⁶ is feitelijk al sprake van integratie, omdat de mer-plicht wordt vervuld bij het besluit dat voor deze richtlijn verplicht is (de omgevingsvergunning). Op basis van deze overwegingen, en het uitgangspunt niet meer te regelen dan op grond van Europese regelgeving vereist wordt, zijn in het wetsvoorstel geen bepalingen ten aanzien van andere richtlijnen opgenomen.
3. Daarnaast voorziet de herziene richtlijn in een inspanningsverplichting om ernaar te streven dat de beide beoordelingen (MER en passende beoordeling) op elkaar worden afgestemd doordat er één instantie is aangewezen, ofwel één bevoegd gezag. Dit zal gebeuren door ontwikkelingen in de natuurbeschermingswetgeving. De Natuurbeschermingswet 1998 zal, naar verwachting vóór inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, opgaan in de Wet natuurbescherming. Volgens het Wetsvoorstel natuurbescherming zullen de natuuraspecten deel gaan uitmaken van besluiten zoals de omgevingsvergunning, het tracébesluit of het besluit om een bestemmingsplan vast te stellen.⁷ Het bevoegd gezag voor het mer-plichtige

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336

⁵ Het Bestuursakkoord natuur is het samenstel van de door het Rijk en de provincies jegens elkaar aangegane verplichtingen, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 153).

⁶ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334).

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3, blz. 121.

besluit, dat ook bevoegd gezag is voor de mer-procedure, wordt dus met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming tevens coördinerend bevoegd gezag voor de passende beoordeling. Hierbij wordt uitgegaan van het systeem van de 'verklaring van geen bedenkingen' waar het gaat om projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Zonder deze verklaring kan de omgevingsvergunning niet worden verleend. Deze verklaring wordt in de meeste gevallen afgegeven door de provincie, in enkele gevallen door het Rijk. De inhoudelijke afweging omtrent de passende beoordeling ligt dus niet in alle gevallen bij het bevoegd gezag voor de mer, maar de verantwoordelijkheid voor de procedure en de uiteindelijke vergunningverlening wel.

Thans wordt voor de vergunning op grond van artikel 19d van de natuurbeschermingswet 1998 en de daarvoor – ingeval van activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied – benodigde passende beoordeling al aangehaakt bij de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met de figuur van de verklaring van geen bedenkingen. De initiatiefnemer heeft evenwel nog de ruimte om toch een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aan te vragen. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet in een versterking van de coördinatie, waar deze keuzemogelijkheid wordt geschrapt: als er een omgevingsvergunning is voorgeschreven, zal daarin ook te allen tijde de natuurtoets meelopen.

3.5 Kwaliteitsborging van het MER

De toevoeging van het woord 'terdege' aan de bepaling dat het bevoegd gezag de informatie uit de mer in aanmerking neemt bij zijn besluit behoeft geen implementatie. In de Wet milieubeheer is hiervoor al de zwaarste formulering in de Nederlandse wetgeving gebruikt: 'houdt rekening met'.

Volgens de herziene richtlijn dient de initiatiefnemer te waarborgen dat het MER wordt opgesteld door bekwame deskundigen. De Nederlandse praktijk is dat het MER in opdracht van de initiatiefnemer meestal wordt opgesteld door een adviesbureau of een adviseur, waarmee de initiatiefnemer beoogt de deskundigheid in huis te halen. Nederland kent geen systeem van een certificatie van adviseurs of adviesbureaus voor mer. Adviseurs en bureaus kunnen vrijwillig lid zijn van beroepsverenigingen of belangenorganisaties.

Invoering van een certificeringssysteem (zoals in het aanvankelijke voorstel van de Europese Commissie was opgenomen) zou een mogelijkheid zijn om aan de richtlijn te voldoen. Dit heeft als voordeel dat een initiatiefnemer weet wanneer aan de eis van 'deskundigheid' wordt voldaan. Belangrijke nadelen van een certificeringssysteem zijn echter dat het een belemmering kan vormen voor nieuwe alternatieven en dat een certificeringssysteem het mer-systeem duurder kan maken. Ook is het in tegenspraak met het uitgangspunt om niet meer te regelen dan nodig. In het BNC-fiche betreffende de herziening van de mer-richtlijn heeft Nederland zich in 2012 dan ook uitgesproken tegen een certificeringssysteem.

Wanneer het bevoegd gezag een MER onvoldoende acht, kan het ervoor kiezen het MER niet in behandeling te nemen en de initiatiefnemer opdragen het MER aan te vullen met nadere informatie.

Ook het bevoegd gezag moet waarborgen dat zij beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te onderzoeken. In Nederland heeft het bevoegd gezag altijd de mogelijkheid om de deskundigheid van adviesbureaus, dan wel de Commissie voor de mer (Commissie mer) in te schakelen. Het bevoegd gezag is verplicht de Commissie mer om een toetsingsadvies te vragen bij elke uitgebreide mer-procedure (ca. 65% van de project-mer's). In de beperkte procedure is dit niet verplicht. Ook voor projecten die onder Bijlage II van de Crisis- en herstelwet vallen is een toetsing van het MER door de Commissie mer niet verplicht. Echter, in alle gevallen is het bevoegd gezag verplicht haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden, art. 3:2 van de Awb, hetgeen impliceert dat het ofwel de nodige kennis en deskundigheid zelf heeft, ofwel een derde inschakelt die hierover beschikt.

Op basis hiervan is het voorstel de bepalingen in de Crisis- en herstelwet en in de Wet milieubeheer voor de beperkte procedure zodanig aan te passen dat de intentie van de herziene

mer-richtlijn dat het bevoegd gezag toegang moet hebben tot voldoende deskundigheid om het MER te beoordelen hierin zichtbaarder wordt: het bevoegd gezag kan, indien zij dat nodig acht de Commissie mer inschakelen teneinde de informatie in het MER te beoordelen op juistheid en volledigheid.

3.6 Elektronische beschikbaarheid van informatie

De nieuwe verplichting om de openbare informatie in de mer-procedure behalve op papier ook elektronisch beschikbaar te stellen is in verreweg de meeste mer-procedures in Nederland al gangbare praktijk. Onder de herziene richtlijn wordt elektronische kennisgeving verplicht van

- de start van de procedure en de terinzagelegging van het MER in de uitgebreide mer-procedure;
- terinzagelegging van het MER in de beperkte mer-procedure.

In de Visiebrief digitale overheid 2017⁸ is de kabinetsdoelstelling verwoord dat in 2017 alle communicatie tussen burger en overheid via digitale kanalen zal verlopen. Voor de officiële bekendmakingen en kennisgevingen is een centrale voorziening gecreëerd op de website overheid.nl. Hier worden het Staatsblad, de Staatscourant, de waterschapsbladen, de provinciebladen en de gemeentebladen digitaal gepubliceerd. Overheden kunnen de informatie in de digitale bladen tevens ontsluiten vanaf de eigen website. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat overheden zal verplichten om alle wettelijk verplichte bekendmakingen en kennisgevingen in deze digitale bladen te doen. De verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is eind 2017. In het wetsvoorstel is op deze ontwikkeling voorgesorteerd door de bepaling op te nemen dat kennisgevingen in ieder geval op elektronische wijze bekend worden gemaakt. Het ligt voor de hand dat niet alleen de kennisgeving elektronisch wordt gepubliceerd, maar dat ook de bijbehorende stukken elektronisch zijn op te vragen.

3.7 Passende scheiding van rollen bevoegd gezag en initiatiefnemer

In een nieuw ingevoegd artikel is vastgelegd dat wanneer het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is de lidstaten in ieder geval binnen hun ambtelijke organisatie dienen te zorgen voor een passende functiescheiding tussen de verplichtingen voor de initiatiefnemer en die van het bevoegd gezag. Ook moet duidelijk zijn voor het publiek hoe dit is geregeld. Enerzijds is dit in Nederland een vanzelf sprekende zaak, die overeenkomt met de beginselen van goed bestuur zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, anderzijds is het in mer-procedures niet altijd makkelijk deze passende scheiding vorm te geven.

Het is niet wenselijk om bij wet uitputtend vast te leggen hoe deze scheiding tussen rollen gerealiseerd dient te worden. Daarom is de bepaling letterlijk overgenomen. Er wordt naar gestreefd de uitvoeringspraktijk te faciliteren door middel van een Handreiking of Modelverordening.

3.8 Veranderingen aan het MER

In de herziene richtlijn is bepaald dat in het MER de onderzochte 'redelijke alternatieven die relevant zijn voor het project' moeten worden beschreven. In de Wet milieubeheer was al vastgelegd dat de alternatieven die 'redelijkerwijs voor de activiteit in beschouwing dienen te worden genomen' moeten worden beschreven in het MER. Dit wordt beschouwd als hetzelfde; beoogd wordt om aan te geven dat alleen die alternatieven hoeven te worden onderzocht die voldoen aan de doelstelling van het project en waarvan de milieugevolgen wezenlijk onderscheidend zijn. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de formulering aan te passen aan de richtlijn.

De Crisis- en herstelwet maakt hier echter een uitzondering op voor projecten die voldoen aan de criteria voor afdeling drie van deze wet. Deze uitzondering is gebaseerd op de tekst in de oorspronkelijke mer-richtlijn ('een schets van de voornaamste alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht').

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280

In dit wetsvoorstel wordt het betreffende artikel van de Crisis- en herstelwet (art 1.11) vervangen door een artikel dat overeenkomt met artikel 16.50 van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Omgevingswet⁹. Met de voorgestelde formulering is beoogd te benadrukken dat het moet gaan om de redelijke, voor de besluitvorming relevante, alternatieven.

Door de dynamische verwijzing naar bijlage IV worden de wijzigingen in deze bijlage betreffende de te beschrijven projectkenmerken en milieueffecten letterlijk overgenomen.

3.9 Voorwaarden bij het besluit

In het nieuwe artikel 8bis is expliciet vastgelegd dat in een besluit om een vergunning te weigeren de belangrijkste redenen voor deze weigering genoemd moeten worden, dat het bevoegd gezag zijn besluit neemt binnen een redelijke termijn en dat de conclusies inzake de aanzienlijke effecten van de activiteit op het milieu nog actueel moeten zijn ten tijde van het nemen van het besluit. Deze laatste bepaling is in de Wet milieubeheer al vastgelegd in artikel 7.36a, onderdeel b, waarin is vastgelegd dat het bevoegd gezag geen besluit neemt als 'de gegevens in het MER redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd'. Verdere implementatie is dus niet nodig, maar de formulering van de herziene mer-richtlijn benadrukt dat dit specifiek betrekking heeft op de conclusies (in het MER) inzake aanzienlijke milieugevolgen.

3.10 Monitoring op projectniveau

Ingevolge het nieuw ingevoegde artikel 8bis dient het bevoegd gezag aan te geven of er effecten gemonitord moeten worden. Het enige instrument om projectspecifieke monitoringsmaatregelen vast te stellen is de vergunning of het besluit. Daarom is in het wetsvoorstel vastgelegd dat het bevoegd gezag expliciet moet besluiten of er monitoring van effecten moet plaatsvinden en zo ja: welke parameters worden gemonitord en voor hoe lang. Zo nodig kan het bevoegd gezag hierbij maatregelen 'achter de hand' aangeven en aanduiden bij welke monitoringsresultaten deze moeten worden genomen. De uitvoering van eventuele monitoringsmaatregelen verschuift van het bevoegd gezag naar de initiatiefnemer.

Er bestaat al een evaluatieverplichting voor alle mer-plichtige activiteiten op grond van artikel 7.39 van de Wet milieubeheer. Doordat het bevoegd gezag volgens het wetsvoorstel expliciet moet besluiten welke effecten gemonitord moeten worden en op welke manier, zullen naar verwachting vaker dan nu het geval is, milieueffecten gemonitord worden waarover controverse bestaat. Aan de andere kant is het niet langer verplicht alle effecten van alle mer-plichtige activiteiten te monitoren, wat een aanzienlijke verlichting ten opzichte van de huidige verplichtingen betekent. Al met al biedt deze bepaling daarom mogelijkheden om monitoring als onderdeel van de mer effectiever in te zetten.

In sommige gevallen zal geen aparte monitoring van effecten nodig zijn, omdat dit al wordt ondervangen door bestaande monitoringsprogramma's en -verplichtingen; de herziene richtlijn biedt hier ruimte voor.

3.11 Sancties bij het niet nakomen van nationale bepalingen

Ingevolge het nieuw ingevoegde artikel art 10 bis moeten de lidstaten sancties vaststellen voor het geval van overtredingen van de nationale mer-regelgeving. Met sancties worden niet alleen strafrechtelijke sancties bedoeld, maar ook bestuursrechtelijk, financieel of anderszins.

In de Wet milieubeheer wordt reeds voorzien in sancties ten aanzien van de initiatiefnemer van mer-plichtige projecten. Zo moet het bevoegd gezag de aanvraag om een besluit buiten behandeling laten als

- er ten onrechte geen milieueffectrapport bij de aanvraag zit;
- het milieueffectrapport onvoldoende kwaliteit heeft;
- de aanvrager één milieueffectrapport maakt ten behoeve van meerdere aanvragen en deze aanvragen niet tegelijkertijd indient;
- de aanvraag is ingediend voordat een mer-beoordelingsbeslissing is genomen ;
- het negatieve mer-beoordelingsbesluit (er hoeft geen MER gemaakt te worden) niet is bijgevoegd.

⁹ Kamerstukken II 2014/2015, 33 962

Ook mag het bevoegd gezag geen besluit nemen als er ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld of als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd.

In de Algemene wet bestuursrecht wordt voorzien in mogelijkheden voor het publiek om via de rechtspraak sancties aan het bevoegd gezag op te leggen indien dit niet de juiste zorgvuldigheid ten aanzien van mer-plichtige besluiten in acht heeft genomen. Daarnaast kan de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe) het bevoegd gezag in dergelijke gevallen een aanwijzing geven.

3.12 Aanleveren van informatie aan Onze Minister

In de herziene mer-richtlijn is opgenomen dat de lidstaten elke zes jaar de Europese Commissie informeren over aantal, duur en kosten van gevolgde mer-procedures, voor zover de gegevens hierover beschikbaar zijn. In het wetsvoorstel is hiertoe een nieuw artikel opgenomen waarin bepaald wordt dat het bevoegd gezag aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de gegevens verstrekt die nodig zijn om aan deze verplichting te voldoen.

4. VERHOUDING TOT BESTAANDE REGELGEVING

4.1 Algemene wetten

In dit wetsvoorstel is ernaar gestreefd geen zaken te regelen waar de Algemene wet bestuursrecht al in voorziet. Op een enkel punt zijn de verplichtingen van het bevoegd gezag in de Wet milieubeheer iets gespecificeerd, waar de richtlijn dit vereist.

4.2 Veranderende regelgeving

Dit wetsvoorstel omvat wijzigingen in de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet. Deze regelgeving zal op termijn op gaan in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving daarvoor. Ook het Besluit mer moet worden gewijzigd, maar dat vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de richtlijn eerder geïmplementeerd moet zijn dan de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet¹⁰ is het nodig hiervoor nog een apart wetsvoorstel te maken. Waar mogelijk, is steeds aangesloten bij de systematiek zoals die in de Omgevingswet voorzien wordt. Op een enkel punt was dit nog niet mogelijk; dan is ervoor gekozen aan te sluiten bij de huidige situatie, om te voorkomen dat de gebruiker tweemaal met een wisselend regime geconfronteerd zou worden. Ook vloeien er enkele verplichtingen uit de herziene richtlijn voort, welke moeten worden opgenomen in het traject van de Omgevingswet.

Voorts is er een wetsvoorstel voor de 'Wet natuurbescherming'¹¹ dat de Natuurbeschermingswet 1998 zal vervangen. Naar verwachting zal dat wetsvoorstel in werking treden voordat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Via de Wet natuurbescherming zal de Wet milieubeheer worden aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel houdt vervolgens zelf rekening met de wijzigingen van de Wet natuurbescherming.

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat overheden zal verplichten om alle wettelijk verplichte bekendmakingen en kennisgevingen in digitale bladen te publiceren. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting in werking treden na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

5. UITVOERING EN HANDHAVING

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de taken van het bevoegd gezag in de mer-procedure en de mer-beoordelingsprocedure. Deze 'nieuwe taken' zijn voor het grootste deel al staande praktijk (zoals het elektronisch beschikbaar stellen van informatie) of vloeiden al voort uit andere regelgeving (zoals passende scheiding van rollen als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is). Het zorgen voor coördinatie van MER en passende beoordeling en het expliciet beslissen over eventuele monitoring van effecten zijn nog de meest ingrijpende 'nieuwe' taken. Echter, ook deze

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 348

waren (zij het minder expliciet) al onderdeel van de uitvoeringspraktijk van mer. Daarom is de conclusie gerechtvaardigd, dat dit wetsvoorstel geen noemenswaardige verzwaring van taken van overheden behelst.

De mogelijkheden voor handhaving van dit wetsvoorstel verlopen via de bestaande systematiek van het omgevingsrecht. Het wetsvoorstel zorgt niet voor veranderingen hierin.

6. GEVOLGEN

6.1 Inleiding

In de jaren 2011-2014 zijn er in heel Nederland per jaar gemiddeld 50 'uitgebreide' mer-procedures voor activiteiten gevolgd, waarvan een belangrijk deel was gecombineerd met een planmer-procedure. Omdat er geen centrale registratie van het aantal 'beperkte' projectmer-procedures en van de 'formele' en 'vormvrije' mer-beoordelingen plaatsvindt, kan er alleen een ruwe schatting worden gemaakt. Het aantal 'beperkte' mer-procedures wordt voor de periode 2011-2014 ingeschat op tussen de 30 en 50 per jaar en het aantal formele mer-beoordelingen op tussen de 50 en 100 per jaar. In totaal gaat het in Nederland per jaar naar schatting om 150 tot 200 activiteiten/projecten.

6.2 Effecten voor burgers

Het publiek zal met het oog op een effectieve participatie in ieder geval langs elektronische weg door het bevoegd gezag moeten worden geïnformeerd over mer-procedures (de kennisgeving en de ter inzage te leggen stukken).

Het aantal burgers dat met informatieverplichtingen te maken krijgt wijzigt niet en er is geen wijziging in de administratieve lasten per informatieverplichting.

6.3 Effecten voor bedrijven

Als het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de mer-richtlijn ongewijzigd was vastgesteld, zouden de lasten voor betrokken bedrijven aanzienlijk zijn gestegen, met name door verplichte invoering van een certificeringssysteem voor mer-adviseurs. Nederland heeft zich samen met andere lidstaten ingezet voor verlaging van de lasten en daarbij positief onderhandelingsresultaat bereikt. Voor private initiatiefnemers van mer-plichtige projecten is vooral sprake van neutrale wijzigingen ten opzichte van de huidige bepalingen in de Wet milieubeheer. Het bereik van de richtlijn en dus het aantal bedrijven dat met informatieverplichtingen te maken krijgt, wijzigt niet. De herziening omvat namelijk geen wijzigingen in de aanwijzing van mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten (Bijlagen I en II van de richtlijn) en dus ook geen wijziging van de onderdelen C en D van de Bijlage bij het Besluit mer (de zogenoemde C- en D-lijsten). De regelgeving heeft geen effect op de zogeheten 'nalevingskosten'.

Het wetsvoorstel verduidelijkt welke informatie de initiatiefnemer dient te verstrekken voor de mer-beoordeling, waarbij de nadruk ligt op de essentiële punten op grond waarvan het bevoegd gezag een besluit kan nemen of er al dan niet een MER moet worden opgesteld. Door het betrekken van maatregelen en kenmerken om aanzienlijke effecten te vermijden of te voorkómen bij de mer-beoordeling hoeven er naar verwachting minder MER'en te worden opgesteld. De mer-procedure zelf is waar mogelijk vereenvoudigd en verbeterd en er is meer gespecificeerd welke relevante effecten moeten worden beschreven. Daar staat tegenover dat indien het bevoegd gezag oordeelt dat het nodig is bepaalde milieueffecten te monitoren de initiatiefnemer deze monitoring zal moeten uitvoeren. Het bevoegd gezag zal moeten motiveren in welke gevallen monitoringsmaatregelen nodig zijn. Daarbij geldt dat het soort parameters dat wordt gemonitord en de looptijd van de monitoring evenredig moeten zijn met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de milieueffecten. Indien passend kan het bevoegd gezag bepalen dat de initiatiefnemer gebruik kan maken van bestaande monitoringsregelingen op grond van andere wetgeving, teneinde overlapping van monitoring te vermijden.

6.4 Effecten voor de overheid

Voor overheden zijn sommige taken in de mer-procedure die onder de huidige Wet milieubeheer ook al moeten worden uitgevoerd explicieter verwoord, anders ingevuld of meer geformaliseerd. Dit is niet van dien aard dat het naar verwachting een verzwaring van de bestuurlijke lasten betekent.

Zo geldt onder de huidige wetgeving een generieke verplichting tot monitoring en evaluatie door het bevoegd gezag. De herziene richtlijn legt deze verplichting in voorkomende gevallen bij de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag moet wel expliciet beslissen over monitoring van milieueffecten en tevens in deze gevallen verslag uitbrengen over de monitoringsresultaten door de initiatiefnemer. Uitgaande van 100% naleving van de huidige wet, zoals gebruikelijk is in lastenberekeningen, biedt het wetsvoorstel op dit punt naar verwachting geen wijziging in de bestuurlijke lastenberekening.

Een voorbeeld van het formaliseren van een taak in de Europese richtlijn is de verplichting om te zorgen voor een passende scheiding van rollen bij mer-procedures waarbij het bevoegd gezag tevens de initiatiefnemer is. Ook dit volgt echter al uit artikel 2.4 van de Algemene wet bestuursrecht: het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid. Dit impliceert immers dat een bestuursorgaan een modus vindt om beide, mogelijk conflicterende, functies in het kader van de mer-procedure (dus het uitvoeren van de activiteit en het op zijn merites beoordelen van het MER) zonder vooringenomenheid te kunnen uitvoeren.

6.4 Effecten voor het milieu

De wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel zijn bedoeld om de kwaliteit en de inhoud van het MER verbeteren en op die wijze bij te dragen aan een betere besluitvorming, waarbij in de belangenafweging voldoende aandacht worden geschonken aan de milieubelangen.

7. ADVISERING EN CONSULTATIE

Dit wetsvoorstel betreft implementatie van een Europese richtlijn en is daarom niet onderhevig aan de gebruikelijke verplichtingen voor consultatie voor wetsvoorstellen. Vanwege het belang voor de uitvoeringspraktijk is er toch voor brede participatie en consultatie gekozen.

In het kader van het opstellen van dit wetsvoorstel zijn diverse organisaties en instanties geraadpleegd. In een vroeg stadium is overlegd over de hoofdpunten uit de richtlijn met diverse provincies en gemeenten, de Commissie mer en NL-Ingénieurs.

Vervolgens is eenieder in de gelegenheid gesteld op het concept-wetsvoorstel te reageren in een openbare internetconsultatie.

PM verder uitwerken afhankelijk van gang van zaken

8] INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT

De herziene mer-richtlijn moet uiterlijk 16 mei 2017 in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. Hoewel niet verplicht voor implementatiewetgeving, is het streven om het wetsvoorstel in werking te laten treden op het laatste voorliggende vaste verandermoment voor wetgeving, zijnde 1 januari 2017. Het oude recht geldt voor projecten die vóór die datum zijn gestart. Dat wil zeggen dat één van de volgende stappen in de mer- of mer-beoordelingsprocedure moet zijn gezet:

- De informatie ten behoeve van mer-beoordeling is ingediend bij het bevoegd gezag;
- in een mer-beoordelingsprocedure waarin het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, het bevoegd gezag kennis geeft van zijn mer-beoordelingsbeslissing;
- in de beperkte mer-procedure: een verzoek om een advies over reikwijdte en detailniveau is gedaan door de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag;
- in de beperkte procedure wanneer het bevoegd gezag tevens de initiatiefnemer is: een ambtshalve advies over reikwijdte en detailniveau is gegeven door het bevoegd gezag;
- in de uitgebreide procedure: het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van hetvoornemen het MER ter inzage is gelegd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (wijziging Crisis- en herstelwet)

Op grond van artikel 1.11, eerste lid, aanhef en onder a, van de Crisis- en herstelwet (Chw) is een alternatievenonderzoek voor de projecten die in Bijlage II bij die wet zijn opgenomen niet vereist. Richtlijn 2014/52/EU verplicht echter tot het onderzoeken van 'redelijke alternatieven'. Dit is in de voorgestelde wijziging van artikel 1.11 Chw geïmplementeerd. Er hoeven in het kader van het project-MER echter geen alternatieven onderzocht te worden voor een locatie of tracé als de alternatieven daarvoor al in het kader van een aan het besluit voorafgaand plan opgesteld milieueffectrapport zijn onderzocht en in het plan vervolgens een locatie of tracé is aangewezen. De alternatieven voor de locatie of het tracé hoeven dan in het kader van het project-MER niet nog een keer te worden onderzocht. Dit laat onverlet dat ten aanzien van andere aspecten wel redelijke alternatieven kunnen bestaan, die dan ook onderzocht dienen te worden. De strekking van deze bepaling komt overeen met artikel 16.50, derde lid, van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (*kst. 33 962*).

Artikel 1.11, eerste lid, aanhef en onder b, Chw bepaalt dat er geen advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer) nodig is. Op grond van het voorgestelde tweede lid kan de Commissie mer echter in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Een advies van de Commissie mer wordt daarmee niet verplicht, maar in bijvoorbeeld in meer complexe gevallen kan een advies van de Commissie mer gewenst zijn wegens de specifieke kennis die de Commissie mer over dergelijke projecten heeft. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of een advies gewenst is. Artikel 5, derde lid, onder b, van de herziene richtlijn bepaalt dat het bevoegd gezag dient te waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het milieueffectrapport te onderzoeken. Daarvoor kan het bevoegd gezag zich in plaats van de Commissie mer ook laten bijstaan door bijvoorbeeld particuliere adviesbureaus.

Artikel II (wijziging Wet milieubeheer)

Onderdeel A

Artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer (Wm) bepaalt wat onder gevolgen voor het milieu moet worden verstaan. Dit artikel is gebaseerd op het oude artikel 3 van Richtlijn 2011/92/EU. Artikel 1.1, onder a, wordt aangepast als gevolg van de wijziging van dat artikel door Richtlijn 2014/52/EG. Onder de gevolgen voor het milieu worden ook verstaan de effecten die voortkomen uit de kwetsbaarheid van een activiteit voor risico's op zware ongevallen en rampen.

Onderdeel B

In artikel 7.21 Wm is de mogelijkheid opgenomen om ontheffing te verlenen van de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport. Deze bepaling dient ter implementatie van artikel 1, derde lid, en 2, vierde lid, Richtlijn 2011/92/EU (oud). Artikel 1, derde lid, Richtlijn 2011/92/EU is gewijzigd en biedt de mogelijkheid voor activiteiten of deelactiviteiten die uitsluitend bestemd zijn voor defensie, of activiteiten die uitsluitend respons op civiele noodsituaties tot doel hebben, ontheffing te verlenen. Dit wordt geïmplementeerd in artikel 7.4 Wm. Daarmee krijgt deze ontheffing ook een logischer plaats in de wet.

Onderdeel C

Artikel 7.16 heeft betrekking op de mededeling door degene die een activiteit wil ondernemen en daarvoor een mer-beoordeling moet laten uitvoeren. Het artikel wordt gewijzigd als gevolg van de wijziging van artikel 4, derde en vierde lid, van Richtlijn 2011/92/EU. Het voorgestelde tweede lid geeft aan welke informatie bij de mededeling moet worden verstrekt. Het voorgestelde tweede lid, onder a, 1° bedoelt met "voor zover relevant, van sloopwerken" de vereiste sloopwerken die nodig zijn om de activiteit te kunnen realiseren. Op grond van het voorgestelde vierde lid kan de initiatiefnemer ook een beschrijving verstrekken van de kenmerken van de voorgenomen activiteit of de door hem geplande maatregelen waarmee belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu vermeden of voorkomen kunnen worden. Daarmee kan uit de mer-beoordeling volgen dat er geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu en dat er geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld mits de betreffende maatregelen worden uitgevoerd voordat de negatieve gevolgen zich zouden kunnen voordoen. Het bevoegd gezag moet

dit als vergunningvoorschrift aan de vergunning verbinden. Zie hiervoor ook artikel 7.17, vierde lid en artikel 7.20a.

Onderdeel D

De wijziging van het eerste lid betreft een technische aanpassing. Degene die de activiteit onderneemt kan verklaren zonder mer-beoordeling een milieueffectrapport te maken. Deze mogelijkheid bestaat ook op grond van het huidige recht.

In het derde lid van artikel 7.17 is opgenomen dat het bevoegd gezag zijn beslissing over de mer-beoordeling neemt op grond van de conform artikel 7.16, tweede en vierde lid, aangeleverde informatie, waaronder de gegevens over de kenmerken of de geplande maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen voor milieu te voorkomen of te vermijden. Daarbij houdt hij rekening met eerder uitgevoerde beoordelingen en de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. Op grond van het vierde lid, onder a, wordt bij het besluit in de motivering verwezen naar de relevante criteria van bijlage III van de mer-richtlijn. Op grond van het vierde lid, onder b, worden in de mer-beoordelingsbeslissing de kenmerken van de activiteit of de geplande maatregelen, bedoeld in artikel 7.16, vierde lid, aangeven om belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen. Ook moet worden aangegeven, om te voorkomen dat de gevolgen zich kunnen voordoen, wanneer de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn.

Belangrijk is om in het oog te houden dat de mer-beoordelingsbeslissing een voorbereidingsbesluit betreft, waarop alleen positief of negatief beslist kan worden. Als blijkt dat de gegevens voor het bevoegd gezag – ook na de geboden mogelijkheid om aan te vullen - niet voldoende zijn om een mer-beoordeling uit te voeren, zal het bevoegd gezag dus moeten oordelen dat er voor de activiteit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Belangrijke negatieve gevolgen voor het milieu zijn dan immers niet uit te sluiten.

Onderdeel E

Dit betreft een technische aanpassing. Degene die de activiteit onderneemt kan verklaren zonder mer-beoordeling een milieueffectrapport te maken. Deze mogelijkheid bestaat ook op grond van het huidige recht.

Onderdeel F

Als de initiatiefnemer dezelfde is als het bevoegd gezag, dan is artikel 7.17, tweede tot en met vierde lid van overeenkomstige toepassing. De kern van de wijziging is dat daarmee ook artikel 7.16, vierde lid, (via artikel 7.17, derde lid) van overeenkomstige toepassing wordt. Daardoor kan ook in dit geval bij de mer-beoordeling rekening worden gehouden met de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen.

Onderdeel G

Het bevoegd gezag kan aan de hand van de kenmerken van de voorgenomen activiteit en van de geplande maatregelen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of te voorkomen, beslissen dat er geen MER gemaakt hoeft te worden. In dat geval moeten de geplande maatregelen als voorschrift aan het mer-beoordelingsplichtige besluit worden verbonden. Daarom is artikel 7.37, eerste lid, onder e, Wm, dat geldt voor een besluit waarvoor ook een milieueffectrapport is gemaakt, in dit geval dus ook van toepassing op het hiervoor beschreven mer-beoordelingsplichtige besluit. Als er aan een besluit echter geen voorschriften verbonden kunnen worden, is het niet mogelijk om het besluit zonder milieueffectrapport te nemen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met artikel 2.2a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van artikel 5.13a Bor kunnen aan een dergelijke OBM-vergunning immers geen voorschriften worden gesteld. Het voorgestelde artikel 7.20a heeft overigens alleen betrekking op de situatie dat er uit de mer-beoordelingsbeslissing volgt dat er maatregelen uitgevoerd moeten worden. Dit is anders als de beslissing over de mer-beoordeling op andere gronden is genomen, dus als er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zullen zijn zonder dat daar extra maatregelen voor getroffen moeten worden.

Onderdeel H

Het huidige artikel 7.21 Wm bevat de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een MER. Dit artikel wordt vervangen door het nieuwe artikel 7.4 Wm.

Onderdeel I

Artikel 7.23, eerste tot en met derde lid, Wm wordt aangepast in verband met het gewijzigde artikel 5, eerste tot en met derde lid, van Richtlijn 2001/92/EU. Het eerste lid bepaalt de inhoudsvereisten van het milieueffectrapport. Het tweede lid bepaalt dat, in voorkomende gevallen, het milieueffectrapport is gebaseerd op het advies over de reikwijdte en detailniveau van de informatie die het milieueffectrapport dient te bevatten. Voorts dient het milieueffectrapport de informatie te bevatten die redelijkerwijs mag worden vereist om tot een gemotiveerde conclusie te komen over de belangrijke gevolgen voor het milieu. Ook wordt er rekening gehouden met de bestaande kennis en beoordelingsmethoden.

Op grond van het derde lid wordt ook rekening gehouden met andere relevante uitgevoerde beoordelingen, om te voorkomen dat milieubeoordelingen elkaar overlappen.

Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, Wm moeten de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden onderzocht. Met de formulering "de redelijke alternatieven" in het voorgestelde artikel 7.23, eerste lid, onder d, Wm wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar aangesloten bij de terminologie van de gewijzigde mer-richtlijn. Met de formulering "de redelijke alternatieven" wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar dat het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stellen een goede afweging ten behoeve van de besluitvorming te kunnen maken. Als er alternatieven in een eerder stadium zijn afgewogen en de keuze voor een bepaald alternatief in dat stadium al is gemaakt, hoeven de alternatieven daarvoor niet nog een keer te worden afgewogen. Dat geldt ook voor alternatieven die wat betreft milieugevolgen niet onderscheidend zijn ten opzichte van een in het MER beschreven alternatief. Overigens spreekt het vanzelf dat het MER dient te worden opgesteld door bekwame deskundigen. Bij onvoldoende kwaliteit van het MER zal het bevoegd gezag de aanvraag om een besluit op grond van artikel 7.28, eerste lid, onder b, Wm buiten behandeling laten.

Onderdeel J

Artikel 7.26a maakt deel uit van de zogenoemde beperkte procedure voor het milieueffectrapport. In die procedure is geen advies van de Commissie mer vereist. Op grond van het voorgestelde artikel 7.26a Wm kan de Commissie mer door het bevoegd gezag in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Deze bepaling komt overeen met artikel 16.45, eerste lid, van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (kst. 33 962). Een advies van de Commissie mer wordt daarmee niet verplicht, maar in bijvoorbeeld in meer complexe gevallen kan een advies van de Commissie mer gewenst zijn wegens de specifieke kennis die de Commissie mer over dergelijke projecten heeft. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of het advies vraagt aan de Commissie mer. De richtlijn bepaalt dat het bevoegd gezag dient te waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot voldoende expertise om het MER te onderzoeken. Daarvoor kan het bevoegd gezag zich in plaats van de Commissie mer ook laten bijstaan door bijvoorbeeld particuliere adviesbureaus.

Onderdeel K

Op grond van het gewijzigde artikel 6, tweede en vijfde lid, Richtlijn 2011/92/EU moet de kennisgeving van het voornemen een vergunning aan te vragen waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, in ieder geval elektronisch bekend worden gemaakt. Het voorgestelde artikel 7.27, vijfde lid, voorziet hierin. Indien stukken ter inzage worden gelegd, geldt voor die stukken ook een plicht tot elektronische bekendmaking.

Onderdeel L

Aan artikel 7.28 Wm wordt een derde lid toegevoegd. Het derde lid voorziet erin dat degene die de vergunning aanvraagt, het milieueffectrapport kan aanvullen als het milieueffectrapport niet voldoet aan de inhoudsvereisten van artikel 7.23, eerste lid, of onjuistheden bevat. Hiermee wordt het gewijzigde artikel 5, derde lid, onder c, van Richtlijn 2011/92/EU geïmplementeerd. Deze procedure sluit aan bij de huidige praktijk.

Onderdeel M

Met artikel 7.28a Wm wordt het nieuwe artikel 9bis van Richtlijn 2011/92/EU geïmplementeerd. Op grond van het nieuwe artikel 7.28a Wm moet het bevoegd gezag (bestuursorgaan) zorgen voor een passende scheiding tussen conflicterende functies binnen in ieder geval de ambtelijke organisatie bij de voorbereiding van het besluit. Dit betekent dat er in ieder geval binnen de ambtelijke organisatie (dus niet noodzakelijkerwijs ook op bestuurlijk niveau) een vorm van *checks and balances* moet zijn tussen de voorbereiding van het besluit en de beoordeling daarvan. Om maatwerk mogelijk te maken is het niet wenselijk om een gedetailleerde regeling op te nemen over hoe die *checks and balances* binnen de organisatie precies vorm moeten krijgen. Het wordt aan het bevoegd gezag zelf overgelaten om zijn ambtelijke organisatie op artikel 7.28a Wm in te richten en in voorkomende gevallen, het publiek hierover te informeren.

Onderdeel N

Op grond van het gewijzigde artikel 6, tweede en vijfde lid, Richtlijn 2011/92/EU moet de kennisgeving van het voornemen een vergunning aan te vragen waarvoor een milieueffectrapport wordt gemaakt, in ieder geval elektronisch bekend worden gemaakt. Het voorgestelde artikel 7.30, vierde lid, voorziet hierin. Indien stukken ter inzage worden gelegd, geldt voor die stukken ook een plicht tot elektronische bekendmaking.

Onderdeel O

Op grond van artikel 7.35, derde lid, onder a, Wm kunnen in een besluit waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt, alle voorwaarden, voorschriften en beperkingen worden opgenomen die nodig zijn voor de bescherming van het milieu. Artikel 8bis, eerste lid, onder b, van Richtlijn 2011/92/EU maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag, wanneer het dat nodig vindt, ook aangeeft of en zo ja effecten van de activiteit gemonitord moeten worden. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk deze monitoringsmaatregelen en procedures voor de monitoring bij het besluit aan te geven.

Onderdeel P

Artikel 7.37, eerste lid, Wm geeft aan wat in het besluit wordt vermeld. Aan het eerste lid zijn drie onderdelen toegevoegd. Hiermee wordt artikel 8bis, eerste lid, onder b, van Richtlijn 2011/92/EU geïmplementeerd. Zie hiervoor ook de voorgestelde wijziging van artikel 7.35 Wm. Met de wijziging van artikel 7.37, derde lid, Wm wordt artikel 8bis, vierde lid, van Richtlijn 2011/92/EU geïmplementeerd. Voor de monitoringsmaatregelen die in het besluit worden opgenomen, kan bij het besluit door het bevoegd gezag worden bepaald dat de initiatiefnemer gebruik kan maken van andere reeds bestaande wettelijk voorgeschreven monitoringsregelingen. Daarmee wordt beoogd overlapping van monitoring te vermijden.

Onderdelen Q tot en met S

De gewijzigde Richtlijn 2011/92/EU gaat ervan uit dat de monitoring van de milieueffecten als gevolg van een activiteit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt door de initiatiefnemer en niet door het bevoegd gezag wordt uitgevoerd. Daarom kunnen er op grond van artikel 7.35 en 7.37 Wm monitoringsmaatregelen en procedures voor de monitoring als voorschrift aan het besluit worden verbonden. De huidige artikelen 7.39 tot en met 7.42 Wm gaan echter uit van een evaluatie (waar monitoring deel van uitmaakt) door het bevoegd gezag. Deze artikelen worden daarom aangepast op de gewijzigde regeling van de richtlijn.

Artikel 7.39 Wm heeft dan alleen nog betrekking op de evaluatie van het milieueffectrapport in het kader van een plan. De verplichting tot het opstellen van het verslag en het verzenden zijn omwille van de inzichtelijkheid voor het plan in artikel 7.39, tweede lid, opgenomen.

Artikel 7.41 bevat de verplichting voor het bevoegd gezag om in het kader van een besluit aan de hand van de monitoringsresultaten die de initiatiefnemer moet aanleveren een verslag op te stellen. De verplichting om de resultaten aan te leveren kan het bevoegd gezag als voorschrift aan de vergunning verbinden.

Het verslag wordt op grond van het tweede lid bekend gemaakt en gezonden aan de bestuursorganen en adviseurs en, als de Commissie mer advies heeft uitgebracht, ook aan de Commissie mer.

De wijziging van artikel 7.42 voorziet erin dat het bevoegd gezag naar aanleiding van het onderzoek in het kader van een plan of het verslag in het kader van het besluit de mogelijkheid heeft om maatregelen te treffen als de activiteit in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu heeft dan die welke bij het vaststellen van het plan, dan wel bij het nemen van het besluit werd verwacht.

Onderdeel T

In het voorgestelde nieuwe artikel 14.4d Wm is een coördinatieprocedure opgenomen voor het geval dat er voor een activiteit een milieueffectrapport en een passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn moet worden gemaakt. Daarmee wordt het gewijzigde artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/92/EU geïmplementeerd. Het bevoegd gezag voor het milieueffectrapport zorgt ervoor dat de passende beoordeling tegelijkertijd ter inzage wordt gelegd bij het ontwerpbesluit. Overigens kunnen zienswijzen in beginsel alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit, artikel 3:15, eerste lid, Awb, maar op grond van artikel 7.32, eerste lid, Wm kunnen zienswijzen ook betrekking hebben op het milieueffectrapport (artikel 7.32, eerste lid, Wm). Voor zover de passende beoordeling niet is gemaakt in het kader van het (ontwerp)besluit waarvoor het milieueffectrapport is gemaakt, kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op de passende beoordeling. Zienswijzen met betrekking tot de passende beoordeling kunnen naar voren worden gebracht ten aanzien van het (ontwerp)besluit waarvoor de passende beoordeling is gemaakt.

Onderdeel U

Het gewijzigde artikel 12, tweede lid, van Richtlijn 2011/92/EU verplicht lidstaten om de Europese Commissie na 16 mei 2017 elke zes jaar in kennis te stellen, voor zover de gegevens beschikbaar zijn, van het aantal activiteiten waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt, voor welke activiteiten milieueffectrapporten zijn gemaakt, het aantal projecten waarvoor een mer-beoordelingsbesluit is genomen, de gemiddelde duur van de mer-procedures en een algemene schatting van de gemiddelde directe kosten van de milieueffectrapportages met inbegrip van de effecten van de toepassing van de richtlijn voor het midden- en kleinbedrijf. Op grond van artikel 21.3 dient elk bevoegd gezag deze gegevens aan de Minister van Infrastructuur en Milieu aan te leveren. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels over de informatieverstrekking worden gesteld.

Artikel III (overgangsrecht)

Artikel 3, tweede lid, van Richtlijn 2014/52/EU voorziet in overgangsrecht. Projecten waarvoor de stappen die in artikel III zijn genoemd reeds zijn genomen voordat het onderhavige wetsvoorstel de status van wet heeft gekregen en ook in werking is getreden, blijven vallen onder het huidige recht. Het overgangsrecht van Richtlijn 2014/52/EU bepaalt wel dat een van die stappen uiterlijk 16 mei 2017 genomen moeten zijn.

Het overgangsrecht is van toepassing als de initiatiefnemer in het kader van een mer-beoordelingsplichtige activiteit een mededeling heeft gedaan aan de hand waarvan het bevoegd gezag een mer-beoordeling gaat uitvoeren (onderdeel a). Als de initiatiefnemer zelf bevoegd gezag is, dient dan mededeling gedaan te zijn van de beslissing over de mer-beoordeling door middel van een kennisgeving (onderdeel b). Ook is het overgangsrecht van toepassing als met betrekking tot de reikwijdte en het detailniveau over de informatie die in het MER moet worden opgenomen een verzoek aan het bevoegd gezag is gedaan om daarover advies uit te brengen (onderdeel c, onder 1^o). Bij het ontbreken van een dergelijk verzoek kan het bevoegd gezag ook ambtshalve advies uitbrengen. Als advies is uitgebracht, is het overgangsrecht ook van toepassing (onderdeel c, onder 2^o). Dit geldt ook (onderdeel c, onder 3^o) als op grond van artikel 7.27, derde lid, kennis is gegeven van het voornemen dan wel van het eigen voornemen van het bevoegd gezag. Tot slot is op grond van onderdeel d het overgangsrecht van toepassing als een milieueffectrapport ter inzage is gelegd.

Artikel IV (samenloopbepaling)

Thans is het voorstel voor de Wet natuurbescherming in behandeling bij de Tweede Kamer (Kst. 33 348). Verwacht wordt dat dat wetsvoorstel vóór het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt en in werking treedt. Op dat moment komt de Natuurbeschermingswet 1998 te vervallen

en stelt artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming de regels over de passende beoordeling. Tegen deze achtergrond is in artikel IV een samenloopbepaling opgenomen. De wijzigingen van bestaande artikelen worden verder door de Wet natuurbescherming zelf geregeld.

Artikel V (inwerkingtreding)

Het wetsvoorstel dient uiterlijk 16 mei 2017 in werking te zijn getreden. Gestreefd wordt echter naar 1 januari 2017 om aan te sluiten bij de vaste verandermomenten waarop wetgeving in beginsel in werking treedt. Omdat de datum nog niet vaststaat is opgenomen dat het wetsvoorstel bij koninklijk besluit in werking zal treden.

Transponeringstabel Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten:

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in	Bijzonderheden
1.	Artikel 1, eerste lid, onder a (definitie milieueffectbeoordeling)	Behoeft geen implementatie	De procedure voor de milieueffectrapportage is al geïmplementeerd in H7 en H14 van de Wm.
2.	artikel 1, eerste lid, onder b (richtlijn niet van toepassing op defensie of civiele noodsituaties)	Artikel 7.4 Wm	
3.	Artikel 1, eerste lid, onder c (verplaatsen artikel 1, vierde lid)	Behoeft geen implementatie	Artikel 1, vierde lid, van Richtlijn 2011/92/EU wordt vervangen door een nieuw artikel 2, vijfde lid.
4.	Artikel 1, tweede lid, onder a (coördinatie of afstemming met andere richtlijnen)	Artikel 14.4d Wm	De Europese Commissie zal met richtsnoeren komen voor gecoördineerde of gemeenschappelijke procedures voor de Richtlijnen 92/43/EEG, 2000/60/EG, 2009/147/EG of 2010/75/EU. Er wordt geen invulling gegeven aan de kanbepaling van het nieuwe artikel 2, derde lid, van Richtlijn 2011/92/EU
5.	Artikel 1, tweede lid, onder b (vrijstelling van de richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Is een facultatieve bepaling
6.	Artikel 1, tweede lid, onder c (vrijstelling van openbare raadpleging als het project via een specifieke nationale wet wordt aangenomen)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel regelt een vrijstelling van de openbare raadpleging als een project door een specifieke nationale wet wordt aangenomen. Als er een vrijstelling nodig is dan kan dat bij die specifieke wet worden geregeld.

7.	Artikel 1, derde lid (factoren die bij de mer moeten worden betrokken)	Artikel 1.1, tweede lid, onder a, Wm	
8.	Artikel 1, vierde lid, onder a (beoordeling of een MER gemaakt moet worden)	Artikel 7.16, tweede, derde en vierde lid, Wm	
9.	Artikel 1, vierde lid, onder b (besluit over mer-beoordeling)	Artikel 7.17, derde en vierde lid, Wm Artikel 7.19, eerste lid, Wm Artikel 7.26a Wm Artikel 7.20a Wm	Openbaarmaking van het besluit is geregeld in artikel 3:40 Awb.
10.	Artikel 1, vijfde lid (inhoud MER, reikwijdte en detailniveau, kwaliteit MER)	Artikel 7.23, eerste, tweede en derde lid, Wm Artikel 7.28, derde lid, Wm Artikel 1.11 Chw Artikel 7.26a Wm	
11.	Artikel 1, zesde lid, onder a (adviseurs)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.25 en 7.27, tweede lid, Wm
12.	Artikel 1, zesde lid, onder b (elektronische kennisgeving)	Artikel 7.27, derde lid, Wm Artikel 7.30, vierde lid, Wm	
13.	Artikel 1, zesde lid, onder c (regeling voor het informeren van het publiek)	Artikel 7.30 Wm	
14.	Artikel 1, zesde lid, onder d (termijnen voor informeren publiek en deel te nemen aan milieubesluitvorming)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.26, artikel 7.27, derde en zevende lid, Wm en artikel 7.32 Wm
15.	Artikel 1, zesde lid, onder e (termijn van ten minste 30 dagen voor raadplegen publiek)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.32 Wm
16.	Artikel 1, zevende lid, onder a (overleg betrokken lidstaten bij grensoverschrijdende effecten; passende gemeenschappelijke instantie)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.38a, vijfde lid, Wm. Facultatieve bepaling, behoeft geen implementatie.
17.	Artikel 1, zevende lid, onder b (inspraak bij grensoverschrijdende effecten)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in de artikelen 7.27, zesde lid, 7.29 tweede lid, 7.30, tweede lid, Wm.
18.	Artikel 1, achtste lid (resultaten van de mer-procedure betrekken bij de besluitvorming)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikel 7.35, 7.37 eerste en tweede lid Wm, en in 3:9 Awb

19.	Artikel 1, negende lid (inhoud besluit en monitoring)	Artikel 7.35, derde lid, onder a, Wm Artikel 7.37, eerste lid, onder d, e en f Wm Artikel 7.39, eerste en tweede lid, Wm Artikel 7.41 Wm	Het nieuwe artikel 8 bis, eerste lid, Richtlijn 2011/92 is geïmplementeerd in artikel 7.37, eerste lid, Wm. Artikel 8bis, tweede lid, is geïmplementeerd in artikel 3:46 Awb. 8bis, derde lid, behoeft geen implementatie. 8bis, vijfde lid, is al geïmplementeerd in artikel 4:13 Awb en 3:18 Awb. 8bis, zesde lid, is al geïmplementeerd in 7.36a, onder b, Wm
20.	Artikel 1, tiende lid (bekendmaking besluit)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd in artikelen 3:40, 3:41, 3:42 Awb of artikel 7.38, onder b, Wm, en artikel 3:46 Awb
21.	Artikel 1, elfde lid (scheiding tussen functies bij overheden)	Artikel 7.28a Wm	
22.	Artikel 1, twaalfde lid (Informatieverplichting niet in strijd met bescherming industrieel eigendom enz.)	Behoeft geen implementatie	
23.	Artikel 1, dertiende lid (sancties bij overtreden bepalingen ter implementatie van de mer-richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Het besluit moet zorgvuldig worden voorbereid, art. 3:2 Awb, en kan niet worden vastgesteld als het MER niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Voor de mer-beoordeling geldt dat als belangrijke negatieve milieueffecten niet uitgesloten kunnen worden een MER gemaakt zal moeten worden.
24.	Artikel 1, veertiende lid (informerende Europese Commissie)	Artikel 21.3 Wm	
25.	Artikel 1, vijftiende lid (wijziging bijlagen richtlijn 2011/92/EU)	Behoeft geen implementatie	Implementatie vindt plaats door dynamische verwijzing
26.	Artikel 2, eerste lid (implementatietermijn)	Artikel IV Implementatiewet en het opschrift.	Bij KB
27.	Artikel 2, tweede lid (notificatie)	Behoeft geen implementatie	
28.	Artikel 3, eerste lid (overgangsrecht als voor 16 mei 2017 een mer-	Artikel III Implementatiewet	

	beoordelingsbeslissing is genomen)		
29.	Artikel 3, tweede lid (overgangsrecht als voor 16 mei 2017 een advies over de reikwijdte en het detailniveau is gegeven of al een MER was gemaakt)	Artikel III Implementatiewet	
30.	Bijlage, onder 1 (invoegen Bijlage IIA)	Artikel 7.16 Wm	
31.	Bijlage, onder 2 (Vervangen bijlage III en bijlage IV)	Behoeft geen implementatie	Is al geïmplementeerd. Er wordt in de artikelen 7.16, 7.17 en 7.19 Wm verwezen naar bijlage III van Richtlijn 2011/92/EU. In artikel 7.23 wordt verwezen naar bijlage IV van Richtlijn 2011/92/EU.