

Beantwoording BET vragen Wetsvoorstel implementatie herziening mer-richtlijn

18 maart 2015, kenmerk IENM/BSK-2015/61608

Bij het opstellen van nieuwe of het wijzigen van bestaande regelgeving moet in kaart worden gebracht welke effecten dit heeft op het bedrijfsleven. Deze toetsing wordt gedaan door het beantwoorden van de vragen van de bedrijfseffectentoets (BET). De BET is opgebouwd uit acht vragen. De antwoorden op deze vragen schetsen een omvattend beeld van de effecten van de nieuwe regelgeving op het Nederlandse bedrijfsleven. Een nadere toelichting kan worden verkregen via www.bedrijfseffectentoets.nl. Hieronder worden voor het wetsvoorstel Wet implementatie herziening mer-richtlijn (Wihm) de BET-vragen beantwoord.

1: Heeft de ontwerpregelgeving naar verwachting bedrijfseffecten?

Er treden met de Wihm veranderingen op in de procedures voor milieueffectrapportage (mer) en mer-beoordeling, daardoor zijn er effecten voor bedrijven die deze procedures doorlopen.

2: Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden de bedrijfseffecten verwacht?

Er treden geen veranderingen op in het soort projecten / activiteiten waarvoor een mer-procedure moet worden doorlopen. De bedrijven die met de veranderende regels over milieueffectrapportage te maken krijgen zijn dus dezelfde bedrijven die ook nu al met milieueffectrapportage te maken hebben. Dit zijn bedrijven die activiteiten uitvoeren die aanzienlijke negatieve effecten op de leefomgeving kunnen hebben en daarom in onderdeel C en D van de Bijlage bij het Besluit mer genoemd worden. Zij moeten mogelijk een mer- of mer-beoordelingsprocedure doorlopen. Het gaat om uiteenlopende categorieën bedrijven, waaronder veehouderijen (SBI 01), bedrijven in de delfstoffenwinning (SBI 06 en 08), sommige bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie (SBI 10), de chemische industrie (SBI 20), energiebedrijven (SBI 35), bouwbedrijven (SBI 41) en bedrijven in de weg- en waterbouw (SBI 42). Overigens is niet de SBI-code maar het soort activiteiten bepalend voor de vraag of een bedrijf al dan niet met mer te maken krijgt.

3: Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de administratieve lasten (informatie-verplichtingen aan de overheid) inclusief toezichtlasten van de betrokken bedrijven (stijgingen en dalingen)?

Nieuwe informatieverplichtingen

Het wetsvoorstel Wihm kan op drie punten een verandering in de administratieve lasten ten gevolge hebben.

Het zou een daling van administratieve lasten kunnen veroorzaken vanwege de mogelijkheid om bij een mer-beoordeling ook (vrijwillig genomen) maatregelen en kenmerken van de activiteit, die genomen worden om aanzienlijke milieueffecten te voorkomen, te betrekken. Mogelijk zal het bevoegd gezag hierdoor vaker oordelen dat het niet nodig is een mer-procedure te doorlopen.

Het wetsvoorstel zou in theorie een kleine toename in de lasten kunnen veroorzaken door twee factoren: nieuwe aspecten die in een MER beschreven moeten worden en monitoring van milieueffecten.

De meeste nieuwe begrippen in de lijst van zaken die in een MER beschreven moeten worden zijn ofwel een nieuwe formulering van begrippen die al eerder in de richtlijn stonden (vb: 'menselijke

gezondheid en biodiversiteit' was eerder 'de bescherming van mensen, planten en dieren') , ofwel zaken die al in de Wm opgenomen waren (vb: beschrijving van de referentiesituatie). De enige nieuwe begrippen op de lijst zijn eventuele sloopwerken die vereist zijn om het project te kunnen uitvoeren en de mogelijke effecten van ongevallen of rampen. Echter, zowel de effecten van sloopwerken die nodig zijn om een project uit te voeren als mogelijke milieu-effecten ten gevolge van ongevallen of rampen (en de voorzorgsmaatregelen die genomen worden om deze te voorkomen) worden in de Nederlandse mer-praktijk, in de gevallen waarin ze aan de orde zijn, ook nu al in een MER beschreven. Bij de vraag of een bepaald effect in het MER beschreven moet worden is immers de vraag of het om 'aanzienlijke milieugevolgen' kan gaan leidend. Als deze bevestigend wordt beantwoord dient het aspect in het MER aan de orde te komen. Vanuit de praktijk beschouwd zal hier dus geen verzwaring van lasten uit voortkomen.

Hiermee blijft de verschuiving van monitoring van het bevoegd gezag naar de initiatiefnemer over als enige mogelijke toename van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De huidige Wet milieubeheer (artikel 7.39) verplicht het bevoegd gezag de effecten van uitvoering van een mer-plichtige activiteit te onderzoeken, hiervan verslaglegging te doen en zo nodig maatregelen te nemen om de milieueffecten te verminderen. Deze verplichting is nu ook in de Europese richtlijn vastgelegd, met het verschil dat de initiatiefnemer van de activiteit de monitoring moet doen en dat het bevoegd gezag dient aan te geven of, en zo ja welke milieueffecten gemonitord dienen te worden. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat de monitoringsresultaten openbaar beschikbaar komen. Het aantal effecten dat gemonitord moet worden vermindert, want het bevoegd gezag kan oordelen dat monitoring niet (voor alle effecten) nodig is. De monitoring zal echter uitgevoerd moeten worden door de initiatiefnemer. Deze kosten zullen dus verschuiven van overheid naar bedrijven. Hierbij zij opgemerkt dat ook onder de huidige regelgeving het bevoegd gezag gegevens van de initiatiefnemer nodig heeft om aan zijn verplichting tot monitoring en evaluatie te voldoen. Ook kan, waar het bevoegd gezag dit mogelijk acht, de monitoring samenvallen met monitoring die al plaatsvindt uit hoofde van andere regelgeving.

Alles overziend lijkt het wetsvoorstel daarmee geen toename van administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg te hebben.

In paragraaf 9 zijn de veranderingen in administratieve en bestuurlijke lasten per onderdeel van de richtlijn uitgewerkt.

Frequentie en kosten

In paragraaf 10 is op basis van een analyse van de toetsingsadviezen van de commissie mer een inschatting gemaakt van het aantal project-mer-procedures per jaar. Dit zijn er ongeveer 90, waarvan ongeveer de helft door het bedrijfsleven wordt uitgevoerd.

Door het wetsvoorstel zou het kunnen voorkomen dat per jaar enkele mer-procedure(s) minder hoeven te worden uitgevoerd. Adviesbureaus geven desgevraagd slechts aan dat de kosten per mer-procedure uiteen kunnen lopen van €20.000 tot €2.000.000, waarbij moet worden aangetekend dat de grootste mer-procedures vaak meerdere jaren beslaan en slechts zeer incidenteel voorkomen (dit gaat bijvoorbeeld over procedures voor de Betuweroute, Zuiderzeelijn, gasboringen in de Waddenzee en dergelijke).

Het is moeilijk iets te zeggen over de frequentie waarmee monitoringsverplichtingen zullen worden opgelegd en wat deze monitoring zal kosten. Het bevoegd gezag zal moeten motiveren in welke gevallen monitoring van effecten nodig is. Er wordt vanuit gegaan dat de kosten hiervoor in dezelfde orde van grootte zullen liggen als de vermindering van kosten doordat jaarlijks één of twee mer-procedures minder nodig zouden kunnen zijn.

4: Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de inhoudelijke nalevingskosten van de betrokken bedrijven (stijgingen en dalingen)?

Inhoudelijke nalevingskosten zijn kosten die bedrijven moeten maken om direct te voldoen aan wettelijke normen en standaarden. Het wetsvoorstel heeft geen effecten op de nalevingskosten.

5: In het geval van implementatie van EU-regelgeving: is gekozen voor lastenluwe implementatie, zonder "nationale koppen" en met optimaal gebruik van "kan-bepalingen"?

In het wetsvoorstel Wihm is steeds gekozen voor een sobere implementatie, die zo dicht mogelijk aansluit bij de Europese richtlijn. Het wetsvoorstel introduceert geen nationale koppen of invulling van 'kan-bepalingen' die niet al golden in de huidige situatie.

Dit betreft bijvoorbeeld de volgende punten:

- De richtlijn biedt (a) een keuze tussen coördinatie of integratie van MER en passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, (b) de mogelijkheid de coördinatie- of integratiebepaling ook voor andere toetsen volgend uit EU-richtlijnen te laten gelden en benoemt (c) een inspanningsverplichting om de coördinatie of integratie in te vullen. Er is voor gekozen alleen een coördinatiebepaling op te nemen, deze niet te laten gelden voor andere richtlijnen en de inspanningsverplichting niet in te vullen aangezien deze 'vanzelf' zal worden ingevuld door de onafhankelijk van dit proces lopende ontwikkelingen in de natuurwetgeving.
- De richtlijn vereist dat het MER wordt opgesteld door bekwame adviseurs en dat het bevoegd gezag toegang heeft tot voldoende deskundigheid om het MER te beoordelen. Er is voor gekozen geen certificeringssysteem voor MER-adviseurs te verplichten (waar in het oorspronkelijke voorstel van de EU sprake van was). Aan eis van 'toegang tot voldoende deskundigheid door het bevoegd gezag' is invulling gegeven door de bepaling in de Chw over het inschakelen van de Commissie mer iets te versoepelen; het bevoegd gezag kan de Commissie mer inschakelen (of een marktpartij).
- De richtlijn is uitgebreid met de verplichting aan het bevoegd gezag om te bepalen of er een verplichting tot het monitoren van bepaalde milieueffecten aan de initiatiefnemer moet worden opgelegd. Ten opzichte van de huidige generieke evaluatiebepaling in de Wm, waarbij alle milieueffecten (door het bevoegd gezag) dienen te worden gemonitord, is dit een verlichting. Daarom is dit overgenomen.
- De richtlijn is uitgebreid met de verplichting sancties in de nationale wetgeving op te nemen voor gevallen waarbij de mer-richtlijn niet wordt nageleefd. Er is voor gekozen hier geen nadere invulling aan te geven omdat de huidige sancties (zoals het niet in behandeling nemen van het MER) voldoende worden geacht.
- De bepaling dat het bevoegd gezag in mer-procedures waar het zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer is, zelf dient te zorgen voor een passende scheiding van deze twee rollen, is letterlijk overgenomen.

6: Welke andersoortige kosten en baten worden op grond van deze ontwerpregelgeving voorzien?

Er worden geen andersoortige kosten en baten voorzien.

Vraag 7: Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de werking van de markt?

De aanpassing van de mer-regelgeving wordt niet uitgevoerd om de markt te beïnvloeden. De veranderingen die voortkomen uit de aanpassing van de regelgeving zijn (per sector) voor alle bedrijven gelijk. Ook moet de EU-richtlijn in alle lidstaten worden geïmplementeerd waardoor op Europees niveau geen sprake zal zijn van verstoring van het 'level playing field'.

Vraag 8: Wat zijn de sociaaleconomische effecten van ontwerpregelgeving; met name de verwachte ontwikkelingen op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling?

De veranderingen in de regelgeving zullen naar verwachting geen effect hebben op de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling.

9: Uitwerking administratieve en bestuurlijke lasten per artikel

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in	Veranderingen in lasten
1.	Artikel 1, eerste lid, onder a (definitie milieueffectbeoordeling)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering
2.	Artikel 1, eerste lid, onder b (de richtlijn is niet van toepassing op defensieprojecten of civiele noodsituaties)	Artikel 7.4 Wm	Geen verandering; de mogelijkheid de mer-richtlijn niet van toepassing te verklaren bestaat al onder artikel 7.3 Wm
3.	Artikel 1, eerste lid, onder c (verplaatsen art. 1, lid 4 over verplicht voor projecten die met speciale wet worden aangenomen)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering
4.	Artikel 1, tweede lid, onder a (coördinatie of afstemming met procedures die volgen uit andere richtlijnen, met name de passende beoordeling op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn)	Artikel 14.4d Wm	Geen verandering; dit volgt al uit het wetsvoorstel Natuurbescherming. Er wordt geen invulling gegeven aan de mogelijkheid om ook coördinatie van mer met andere toetsen verplicht te stellen.
5.	Artikel 1, tweede lid, onder b (vrijstelling van de richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; facultatieve bepaling, daarom niet geïmplementeerd
6.	Artikel 1, tweede lid, onder c (vrijstelling van openbare raadpleging als het project via een specifieke nationale wet wordt aangenomen)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; niet geïmplementeerd (wanneer een project via een speciale wet wordt aangenomen kan vrijstelling in die wet geregeld worden)
7.	Artikel 1, derde lid (factoren die bij de mer moeten worden betrokken)	Artikel 1.1, tweede lid, onder a, Wm	Geen verandering; de begrippen 'menselijke gezondheid' en 'biodiversiteit' lijken nieuw maar zijn feitelijk een andere formulering van de 'bescherming van mensen, dieren, planten en

			natuurwetenschappelijke waarden' die in de huidige Wm genoemd worden.
8.	Artikel 1, vierde lid, onder a (beoordeling of een MER gemaakt moet worden)	Artikel 7.16, tweede, derde en vierde lid, Wm	Mogelijke daling administratieve lasten; mogelijk hoeven minder projecten een mer-procedure te doorlopen doordat vrijwillig genomen maatregelen om aanzienlijke milieueffecten te voorkomen bij de mer-beoordeling mogen worden betrokken.
9.	Artikel 1, vierde lid, onder b (de beslissing 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	Geen verandering; de criteria die het bevoegd gezag moet betrekken bij de beoordeling of er een mer-procedure moet worden zijn gespecificeerd, maar niet inhoudelijk veranderd.
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	Geen verandering. Nieuwe begrippen in de te beschrijven zaken zijn ofwel een herformulering van begrippen die al eerder in de richtlijn stonden (vb: 'menselijke gezondheid en biodiversiteit' was 'bescherming van mensen, planten en dieren'), ofwel zaken die al in de Wm opgenomen waren (vb: beschrijving van de referentiesituatie). Nieuw lijken 'vereiste sloopwerken' en 'effecten door mogelijke ongevallen of rampen'. Als deze tot aanzienlijke milieueffecten kunnen leiden dienen ze echter ook nu al onderzocht te worden in het MER.
11.	Artikel 1, zesde lid, onder a (adviseurs)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; is al geïmplementeerd in artikel 7.25 en 7.27, tweede lid, Wm
12.	Artikel 1, zesde lid, onder b (verplichting tot elektronische kennisgeving)	Artikel 7.27, derde lid, Wm Artikel 7.30, vierde lid, Wm	Geen verandering. Dit wordt al geregeld in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel over 'de digitale overheid'.
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 (redelijke termijnen voor informeren publiek en deelname)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; is al geïmplementeerd in artikel 7.26, artikel 7.27, derde en zevende lid, Wm en artikel 7.32 Wm

	aan milieubesluitvorming)		
15.	Artikel 1, zesde lid, onder e (termijn van ten minste 30 dagen voor raadplegen publiek)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; is al geïmplementeerd in artikel 7.32 Wm
16.	Artikel 1, zevende lid, onder a (overleg betrokken lidstaten bij grensoverschrijdende effecten; het eventueel instellen van een passende gemeenschappelijke instantie)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; is al geïmplementeerd in artikel 7.38a, vijfde lid, Wm. Facultatieve bepaling, behoeft geen implementatie.
17.	Artikel 1, zevende lid, onder b (het bieden van mogelijkheid tot inspraak bij grensoverschrijdende effecten)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; 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	Geen verandering; 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	Mogelijke toename administratieve lasten; indien het bevoegd gezag oordeelt dat er milieueffecten gemonitord dienen te worden moet de initiatiefnemer deze monitoring uitvoeren. Afname van bestuurlijke lasten, omdat onder de huidige wetgeving het bevoegd gezag alle optredende milieueffecten moet monitoren. Het bevoegd gezag wordt wel verplicht te beoordelen of er milieueffecten gemonitord dienen te worden en verslag uit te brengen van de resultaten.
20.	Artikel 1, tiende lid (bekendmaking besluit)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; 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	Geen verandering; Awb vraagt om zorgvuldige besluitvorming en het vervullen van de taak van het bevoegd gezag zonder vooringenomenheid. Dit impliceert dat een bestuursorgaan beide rollen in het kader van deze mer-procedures (het opstellen en het beoordelen van het MER) zonder vooringenomenheid moet kunnen uitvoeren.

22.	Artikel 1, twaalfde lid (informatieverplichting niet in strijd met bescherming industrieel eigendom enz.)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering.
23.	Artikel 1, dertiende lid (sancties bij overtreden bepalingen ter implementatie van de mer-richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Geen verandering; het besluit moet zorgvuldig worden voorbereid (artikel 3 lid 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	Geen verandering; het gaat om het informeren van de minister en de Europese Commissie voor zover de gegevens beschikbaar zijn.
25.	Artikel 1, vijftiende lid (wijziging bijlagen richtlijn 2011/92/EU)	Behoeft geen implementatie	Zie bij 7 en 10

10: Onderbouwing aantal mer-procedures

Het is in het huidige Nederlandse mer-systeem niet meer eenvoudig om een beeld te krijgen van het aantal mer-procedures dat op grond van de Europese mer-richtlijn (2011/92/EU) doorlopen wordt. Wanneer met de 'beperkte' procedure volstaan kan worden, wordt deze mer-procedure nergens centraal geregistreerd. Bij de 'uitgebreide' procedure is toetsing door de commissie mer verplicht. De uitgebreide procedures zijn dus wel terug te vinden. Voor plan-mer is altijd de uitgebreide procedure verplicht; voor project-mer kan het gaan om de beperkte procedure of om de uitgebreide procedure (als het project tevens effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden en dus een Passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet moet worden doorlopen volgt hieruit een verplichting tot het doorlopen van de uitgebreide procedure). Daarnaast wordt er soms voor gekozen de uitgebreide procedure te doorlopen in plaats van de beperkte vanuit afwegingen over omgevingsmanagement.

Om zicht te krijgen op het aantal project-mer-procedures zijn de toetsingsadviezen die de Commissie mer heeft uitgebracht in de jaren 2011 t/m 2014 geanalyseerd. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat de Commissie mer per jaar iets minder dan 60 adviezen over project-MER uitbrengt. Dit betreft voor de helft projecten van overheden en voor de helft projecten vanuit het bedrijfsleven.

In deze cijfers ontbreken de project-mer-procedures waarvoor de beperkte procedure doorlopen is. Deze zouden uitsluitend te achterhalen zijn door individueel alle decentrale overheden hierover te bevragen. Als we er vanuit gaan dat dit er nog ca. 30 per jaar zijn komen we op een geschat totaal van ongeveer 90 project-mer-procedures per jaar, waarbij ongeveer de helft van de initiatiefnemers uit het bedrijfsleven komt.

		2011	2012	2013	2014	totaal
overheid	Woningbouw/bedrijventerrein	10	5	6	3	24
	Infrastructuur	13	8	14	5	40
	Aanpassing waterkering	7	6	8	4	25
	Ontgronding / natuurontwikkeling	8	3	9	3	23
	Energie	0	3	2	1	6
Bedrijven	Veehouderij	19	12	9	12	52
	Recreatie	1	5	5	1	12
	Luchtvaart	1	0	0	3	4
	Grondwateronttrekking	1	0	0	0	1
	Industrie / energie	5	11	9	7	32
	Aanleg haven	1	0	3	0	4
	Ontgronding / delfstoffenwinning	0	1	7	2	10
totaal		66	54	72	41	