

**Reactie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu  
op de internetconsultatie  
Wetsvoorstel implementatie herziening mer-richtlijn (Wihm)**

**Openbare internetconsultatie van 2 maart tot 30 maart 2015**

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het wetsvoorstel implementatie herziening mer-richtlijn in de periode van 2 tot 30 maart 2015 opengesteld voor openbare internetconsultatie. De Europese richtlijn voor milieueffectrapportage (mer) is herzien (Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten). Doel van de wijziging van de mer-richtlijn is 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 in de regelgeving vast te leggen;
- De mer-beoordelingsprocedure te verduidelijken;
- De kwaliteit en de inhoud van het MER te verbeteren;
- De mer-procedure te stroomlijnen met milieubeoordelingen uit hoofde van andere EU-regelgeving.

De wijzigingen moeten uiterlijk 16 mei 2017 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving. Dit betreft wijzigingen in de Wet milieubeheer (Wm), de Crisis- en herstelwet (Chw) en het Besluit mer. De consultatie vond plaats om belanghebbenden te informeren en hen de gelegenheid te bieden hun reactie te geven op de in voorbereiding zijnde keuzes in het wetsvoorstel en de verwachte effecten hiervan. Daarbij werd erop gewezen dat het ontwerpbesluit implementatie betreft van internationale regelgeving en er daardoor weinig nationale beleidsruimte bestaat. Op zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting is een reactie gevraagd. Reacties zijn gepubliceerd nadat de consultatie is gesloten.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de internetconsultatie met reactie van het ministerie hoe de reacties in de wetgeving zijn verwerkt.

**Reacties**

Er zijn acht reacties binnen gekomen, waarvan een gecombineerde reactie van twee brancheorganisaties. Zes reacties zijn openbaar, te weten van: Milieudefensie, gemeente Enschede, RHO adviseurs voor Leefruimte, Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer). De reacties zijn alle inhoudelijk.

Algemene opmerkingen over de relatie met de EU-richtlijn voor mer

1. Drie brancheorganisaties, waaronder de VNCI, merken op dat, anders dan in het kader van de Omgevingswet in het vooruitzicht wordt gesteld, onvoldoende wordt aangesloten bij 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 (verder: de mer-richtlijn). Zij noemen hierbij artikel 2 lid 4 van de mer-richtlijn, dat aangeeft dat de lidstaten in uitzonderlijke gevallen voor een bepaald project vrijstelling kunnen verlenen van de bepalingen van deze richtlijn, indien de

toepassing van deze bepalingen nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project, mits aan de doelstellingen van deze richtlijn wordt voldaan. De brancheorganisaties merken op dat in Nederland geen algemene voorziening wordt getroffen voor het gebruik van deze mogelijkheid.

*Toelichting IenM: Naar aanleiding hiervan is een nieuw artikel 7.5 Wm in het wetsvoorstel opgenomen, waarin deze mogelijkheid is geïmplementeerd. Daarbij zij erop gewezen, dat deze ontheffingsmogelijkheid, conform de Europese richtlijn, is gebonden aan bepaalde voorwaarden en beperkingen. Dit wordt nader toegelicht in de Memorie van Toelichting, bij de artikelsgewijze toelichting op onderdeel C.*

*Deze opmerking heeft betrekking op hetzelfde onderdeel van de richtlijn als de opmerking van de VNCI over onderdeel H (art. 7.21 Wm) van het wetsvoorstel.*

2. De Commissie merkt op dat de richtlijn binnen 90 dagen een besluit over de mer-beoordeling vereist. De Commissie wijst er op dat het Nederlandse systeem daar in het geval van vormvrije mer-beoordeling niet altijd aan zal kunnen voldoen doordat het besluit over de mer-beoordeling gekoppeld is aan het besluit over de vergunning. Wanneer in een vormvrije mer-beoordeling wordt besloten dat er geen mer-procedure nodig is kan het langer dan 90 dagen duren voordat het besluit over de vergunning bekendgemaakt wordt. Bovendien vereist de richtlijn een openbaar besluit over de mer-beoordeling met de mogelijkheid om spontane zienswijzen mee te nemen; dit impliceert volgens de Commissie een besluit vooraf en niet alleen een motivering in het mer-beoordelingsplichtige besluit, zoals het geval is bij vormvrije mer-beoordeling.

*Toelichting IenM: De "vormvrije mer-beoordeling" betreft geen wettelijke regeling, maar een regeling die volgt uit artikel 2, vijfde lid, van het Besluit mer. Voor deze beoordeling is inderdaad geen termijn vastgelegd in het Besluit mer. Dit betekent dat het Besluit mer moet worden aangepast om aan de herziene mer-richtlijn te voldoen. Voor de vormvrije mer-beoordeling wordt, net als voor de "formele" mer-beoordeling, een termijn van zes weken vastgelegd. Dit maakt geen deel uit van het wetsvoorstel, maar wordt via een maatregel van algemeen bestuur geregeld, omdat het een wijziging van het Besluit mer betreft. Bovengenoemde toelichting is naar aanleiding van de internetconsultatie aan de Memorie van Toelichting toegevoegd. Verder wordt opgemerkt dat de mer-richtlijn niet vereist dat zienswijzen op een ontwerp-beoordeling mogelijk zijn, maar alleen in de overweging aangeeft dat het meenemen van eventueel door andere bronnen spontaan ingediende opmerkingen een goede praktijk is.*

#### Opmerkingen over artikel I van het wetsvoorstel (wijzigingen in de Crisis- en herstelwet)

Milieudefensie becommentarieert artikel I (wijziging Crisis- en herstelwet) in relatie tot EU wetgeving. Milieudefensie geeft aan dat in artikel I wordt voorzien in een wijziging van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet (Chw). De EU richtlijn (artikel 5) biedt geen ruimte voor het maken van uitzonderingen ten aanzien van de verplichting tot het onderzoeken van redelijke alternatieven. Daarnaast acht Milieudefensie deze beperking onwenselijk. De uitzondering, als bedoeld in de voorgestelde wijziging van artikel 1.11 Chw, is van toepassing wanneer in de planfase al een alternatievenonderzoek naar de locatie of het tracé heeft plaatsgevonden. Echter, het milieueffectrapport, en daarmee ook het alternatievenonderzoek, in de planfase heeft vaak een veel globaler karakter dan in de projectfase. Daarnaast is het zeer goed mogelijk dat de feitelijke situatie en de staat van het milieu significant gewijzigd zijn in de tijd tussen de vaststelling van het bovenliggende plan en het vervolgbesluit. Zeker omdat in het voorgestelde artikel 1.11 Chw geen limiet wordt gesteld aan de houdbaarheid van het bedoelde "hergebruik" van het plan-MER. Milieudefensie stelt voor om het huidige artikel 1.11 in zijn geheel te schrappen uit de Crisis- en herstelwet.

*Toelichting IenM: Naar aanleiding van de internetconsultatie is het artikel iets aangepast, om te verduidelijken dat uitsluitend alternatieven voor reeds gemaakte locatie- of tracékeuze niet meer hoeven te worden onderzocht in een project-mer, wanneer deze alternatievenkeuzes al in een voorafgaand plan-MER aan de orde zijn geweest. Andere alternatieven, bijvoorbeeld inzake technologie of inrichting kunnen nog wel aan de orde zijn. Dit past in de systematiek van het Europees recht ten aanzien van plan-mer en project-mer. De activiteit moet natuurlijk nog wel redelijkerwijs op het onderliggende plan te baseren zijn. Anders dienen bij het besluit toch alternatieven voor de locatie of het tracé in beschouwing te worden genomen.*

Opmerkingen over artikel II van het wetsvoorstel (wijzigingen in de Wet milieubeheer)

Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel A (Wm art. 1.1)

1. De VCNI maakt bezwaar tegen de wijziging van artikel 1.1, tweede lid, Wm, definitie van gevolgen voor het milieu. Dit is volgens de VNCI een ongewenste en niet door Europa ingegeven uitbreiding van de Wet Milieubeheer. Deze definitie wordt gewijzigd in: "worden onder gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, waaronder de kwetsbaarheid voor risico's op zware ongevallen of rampen".

De mer-richtlijn beperkt dit tot gevallen wanneer er een MER gemaakt moet worden, dus als er al een MER gemaakt wordt, kijk dan ook of er effecten te verwachten zijn van het project voor risico's op zware ongevallen en/of rampen die relevant zijn voor het project in kwestie. Dat is beperkter dan altijd bij elk project expliciet in kaart te moeten brengen of die effecten er zijn. Door deze uitbreiding ontstaat er een aanzienlijke uitbreiding van de administratieve lasten en gaat Nederland verder dan de richtlijn beoogt. Het is ook in strijd met het gestelde in de toelichting (hoofdstuk 3.1) "Nederland regelt niet meer dan waartoe de richtlijn verplicht tenzij er aantoonbare redenen zijn". Die redenen zijn niet aangegeven. De bedoeling van de wijziging van de mer richtlijn was niet bedoeld om een dergelijke ingrijpende wijziging voor alle besluiten, dus ook de niet- mer besluiten te effectueren. Een MER wordt alleen gemaakt voor ingrijpende projecten. De uitbreiding zou dus alleen voor mer-plichtige projecten moeten gelden.

*Toelichting IenM: Naar aanleiding van de internetconsultatie is in het wetsvoorstel de betreffende definitie niet verwerkt in artikel 1.1, tweede lid, Wm, maar opgenomen in artikel 7.1 Wm. Hiermee heeft deze definitie alleen betrekking op mer-beoordelingsplichtige en mer-plichtige activiteiten.*

2. Twee brancheorganisaties (niet openbaar) geven aan dat volgens het wetsvoorstel in de Wet milieubeheer (Wm) onder gevolgen voor het milieu in ieder geval wordt verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, waaronder de kwetsbaarheid voor risico's op zware ongevallen of rampen, gezien vanuit het belang van de bescherming van: 1°. de bevolking en de menselijke gezondheid, 2°. de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 beschermde habitats en soorten, 3°. land, bodem, water, lucht en klimaat, 4°. materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap en 5°. de samenhang tussen de onder 1° tot en met 4° genoemde factoren.

De brancheorganisaties maken bezwaar tegen de voorgestelde omschrijving, aangezien die zonder voldoende motivering afwijkt van de woorden van de richtlijn. Bovendien vrezen zij dat de ingewikkelde formulering zal leiden tot onnodig onderzoek.

*Toelichting IenM: Bij de omschrijving is zoveel mogelijk bij de richtlijn aangesloten. Daarbij is ook rekening gehouden met de terminologie en opzet van de Wm, waardoor de bepaling niet woordelijk overeenkomt met artikel 3 van de mer-richtlijn. Inhoudelijk is geen verschil beoogd.*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel B (Wm art. 7.4 Wm)*

Een respondent (*niet openbaar*) heeft een aantal vragen m.b.t. het nieuwe artikel 7.4. Het betreft de toevoeging "ontheffing voor een activiteit die uitsluitend respons op civiele noodsituaties tot doel heeft". Respondent vraagt zich af wat de reikwijdte van deze bepaling is, welke noodsituaties men hierbij vooral voor ogen heeft, hoe andere bevoegde gezagen kunnen handelen, of respons ook kan zijn het bij voorbaat reageren op een zeer binnenkort te verwachten noodsituatie, welke activiteiten nog tot "respons" worden gerekend en welke activiteiten niet meer.

*Toelichting IenM: Deze bepaling is in de mer-richtlijn opgenomen om het stramien gelijk te trekken met de betreffende uitzonderingen ten aanzien van plannen. Deze uitzonderingen zijn vastgelegd in artikel 7.3 van de Wm. Hierin wordt verwezen naar "plannen die uitsluitend betrekking hebben op de landsverdediging of een noodsituatie als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden". Naar aanleiding van de internetconsultatie is deze verwijzing ook opgenomen in het betreffende artikel voor uitzonderingen voor projecten van het wetsvoorstel.*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel C (art. 7.16 Wm)*

De VNCI maakt zich zorgen over de invoeging van het woord biodiversiteit dat nog vrijwel ongedefinieerd is, en vraagt zich af hoe daar in een concreet geval invulling aan moet worden gegeven, en hoe veel en hoe vergaand de onderzoeken moeten worden gedaan.

*Toelichting IenM: Biodiversiteit komt nu ook al voor in de smb-richtlijn, zodat voor mer bij plannen en programma's hier al ruim 10 jaar mee wordt gewerkt. Biodiversiteit is opgenomen ter vervanging van "flora en fauna", met een verwijzing naar de Vogel- en Habitatrichtlijn en is dus zeker geen nieuw onderdeel, dit wordt ook op dit moment al in mer betrokken. De Europese Commissie heeft overigens een handreiking gemaakt voor dit onderdeel, te vinden op: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel D (art. 7.17 Wm)*

De VNCI merkt op dat in artikel 7.17, vierde lid, Wm is toegevoegd dat in de motivering van de beslissing wordt opgenomen "op welk moment de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn". Dit vereist de mer-richtlijn niet. In de motivering om geen mer te vragen kan verwezen worden naar geplande maatregelen die de initiatiefnemer heeft voorgesteld.

Het opnemen van een termijn waarbinnen die maatregelen moeten zijn opgenomen past volgens VNCI niet in een dergelijk voorbereidingsbesluit maar hoort in het besluit over het project zelf zoals in de vergunning. Het is aan het bevoegd gezag te oordelen dan het stellen van een termijn zinvol is.

*Toelichting IenM: Met deze bepaling is de borging vastgelegd van de zinsnede: "wat anders nadelige milieueffecten zouden zijn geweest". Dit kan alleen als de betreffende maatregelen worden uitgevoerd voordat de negatieve gevolgen zich zouden kunnen voordoen of de kenmerken van de activiteit ervoor zorgen dat de negatieve gevolgen zich niet zullen voordoen in dit specifieke geval. Het bevoegd gezag moet een beschrijving van de kenmerken van de activiteit in het besluit kunnen opnemen en de uitvoering van de maatregelen als vergunningvoorschrift aan de vergunning kunnen verbinden. Dit is geregeld in de voorgestelde artikelen 7.17, vierde lid, en artikel 7.20a.*

*Er zijn geen opmerkingen gemaakt over onderdelen E (art. 7.18 Wm), F (art. 7.19 Wm) en G (art. 7.20a Wm)*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel H (art. 7.21 Wm)*

De VNCI ziet niet in waarom de in artikel 2, vierde lid, van de mer-richtlijn geboden mogelijkheid voor ontheffing van een activiteit van algemeen belang nu in zijn geheel komt te vervallen, behalve voor defensiedoelen.

Volgens de VNCI zou een dergelijke ontheffing ook voor andere uitzonderlijke projecten mogelijk moeten zijn. Het argument uit de memorie van toelichting (pag. 7) dat voor ontheffing een procedure moet worden doorlopen en dat dat niet strookt met het belang van een snelle uitvoering van een project kunnen wij niet volgen. Het alternatief wat wordt voorgesteld is dat uitsluiting van een mer-procedure –behalve voor defensie- bij wet moet worden geregeld. Totstandkoming of wijziging van wetten is echter geen snelle procedure. In een land waar innovatie zo voorop staat moeten we alle mogelijkheden voor het vermijden van lange, maar onnodige procedures open houden en niet afhankelijk zijn van nieuwe wetten waarin die ontheffing dan eerst moet worden geregeld. Bij een IPPC omgevingsvergunning kunnen overigens ook al veel eisen die een mer staan worden meegenomen.

*Toelichting IenM: Toelichting IenM: Naar aanleiding hiervan is een nieuw artikel 7.5 Wm in het wetsvoorstel opgenomen, waarin deze mogelijkheid is geïmplementeerd. Daarbij zij erop gewezen, dat deze ontheffingsmogelijkheid, conform de Europese richtlijn, is gebonden aan bepaalde voorwaarden en beperkingen. Dit wordt nader toegelicht in de Memorie van Toelichting, bij de artikelsgewijze toelichting op onderdeel C.*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel I (Wm art. 7.23)*

1. Twee brancheorganisaties (niet openbaar) merken op dat volgens het wetsvoorstel in art. 7.23, eerste lid, Wm opgenomen wordt dat een milieueffectrapport ten minste een beschrijving bevat van de belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben. Daarmee wordt afgeweken van art. 5, eerste lid, van de mer-richtlijn, waarin van de opdrachtgever wordt verlangd dat de te verstrekken informatie ten minste een beschrijving bevat van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten van het project.

De brancheorganisaties verzoeken de regering om in de Wet milieubeheer hierbij aan te sluiten, onder meer door het woord "waarschijnlijk" op te nemen in art. 7.23 Wm.

2. De VNCI vindt het ook bezwaarlijk dat waar de richtlijn spreekt over "waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten" Nederland dit invult (aanvult) met "de belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben". Door het woord "waarschijnlijk" niet over te nemen ontstaat er een andere, bredere invulling. Er zijn immers minder effecten die "waarschijnlijk" zijn, dan die er "kunnen ontstaan". Overigens staat er in artikel 7.23, eerste lid, onder c, wel de "mogelijk belangrijk nadelige gevolgen".

De VNCI vraagt in het gehele voorstel de tekst van de richtlijn zo strikt mogelijk te volgen en overal te spreken over waarschijnlijk (of mogelijk) belangrijke gevolgen.

*Toelichting IenM: Naar aanleiding van de internetconsultatie is het woord "waarschijnlijk" aan het artikel toegevoegd, onder verwijdering van het woord "kan". Hoewel hetzelfde is beoogd: de waarschijnlijke effecten versus effecten die een project kan hebben, is aansluiting bij de mer-richtlijn een logische keuze.*

3. De VNCI merkt met betrekking tot Wm 7.23 lid d op dat bij de beschrijving van de alternatieven de richtlijn zich beperkt tot die alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht. Dit is volgens VNCI ten onrechte weggelaten. Ook dit kan een aanzienlijke lastenverzwaring betekenen.

*Toelichting IenM: Inderdaad staat er in de mer-richtlijn bij de alternatieven de "door de opdrachtgever onderzochte". De betekenis van deze toevoeging is echter niet dat de opdrachtgever degene is die bepaalt welke alternatieven onderzocht moeten worden, want het bevoegd gezag blijft immers verantwoordelijk voor de beslissing. De bedoeling van deze*

*toevoeging in de mer-richtlijn is dat de opdrachtgever het feitelijke onderzoek naar de alternatieven moet uitvoeren. Deze toevoeging is niet nodig in de Wm, omdat daar reeds is opgenomen dat de opdrachtgever het MER opstelt.*

*Overigens hoeven niet alle denkbare alternatieven onderzocht te worden, het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan nodig heeft om een goede afweging te kunnen maken. Eerder gemaakte keuzes voor een locatie of tracé op planniveau hoeven 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.*

*Er zijn geen opmerkingen gemaakt over onderdelen J (art. 26a Wm), K (7.27 Wm) en L (art. 7.28 Wm)*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel M (art. 7.28a Wm)*

1. Milieudefensie merkt op dat ter implementatie van artikel 9 bis van de mer-richtlijn een nieuw artikel, 7.28a, wordt ingevoegd in de Wet milieubeheer. Het nieuwe artikel 7.28a Wm is een uitwerking van het tweede deel van artikel 9 bis van de mer-richtlijn. Dit gedeelte van het artikel ziet op de specifieke situatie waarin de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is. De eerste alinea van artikel 9 bis van de richtlijn gaat volgens participant echter verder; het roept de verplichting voor lidstaten in het leven om er voor te zorgen dat "De bevoegde instantie of instanties hun uit deze richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft."

Milieudefensie geeft aan dat deze situatie ook in Nederland niet denkbeeldig is, hetgeen blijkt uit wat misging rondom de besluitvorming over de gaswinning in Groningen. Daarbij werden de belangen van veiligheid en gezondheid van omwonenden overschaduwd door de financiële belangen van het betrokken, vergunningverlenende, ministerie en de schatkist. Milieudefensie is daarom van mening dat ook dit deel van artikel 9 bis van de richtlijn door concrete wetgeving geïmplementeerd zou moeten worden.

*Toelichting IenM: Het eerste deel van de bepaling valt onder artikel 2:4 Awb. Verdere implementatie is daarom niet nodig.*

2. De Commissie merkt op dat de EU vraagt om een passende scheiding van rollen indien de initiatiefnemer tevens bevoegd gezag is. Dit is geïmplementeerd door de tekst van de richtlijn ongewijzigd over te nemen. Nadere invulling voor de NL situatie vindt niet plaats, terwijl in de toelichting aangegeven wordt dat in de praktijk scheiding moeilijk te realiseren is omdat vooral in kleine gemeenten niet of nauwelijks personen met voldoende deskundigheid aanwezig zijn.

De Commissie is van mening dat in het wetsvoorstel beter gewaarborgd moet worden dat die scheiding er daadwerkelijk komt. Te meer omdat in de huidige Wm onder bevoegd gezag wordt verstaan: "het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel het vaststellen van een plan of besluit". Om de door EU vereiste kwaliteit en onafhankelijkheid te borgen is volgens de Commissie mer verplichte toetsing door de Commissie voor de hand liggend wanneer het bevoegd gezag en de initiatiefnemer dezelfde zijn. Dat de schijn van partijdigheid al heel snel is gewekt blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van 17 december 2014 (ABRvS 201402067/1/A2) ; daar was volgens de Afdeling die schijn gewekt doordat een adviesbureau soms als adviseur en soms als vertegenwoordiger voor het bevoegd gezag optrad. Voor een burger zijn die rollen niet te onderscheiden.

*Toelichting IenM: De uitspraak waarnaar de reactie verwijst gaat over de deskundigheid en onafhankelijkheid van een adviseur. Dat is bij deze bepaling niet aan de orde. 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. Op dit punt ligt overigens ook een eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om te werken volgens de beginselen van behoorlijk bestuur. De minister acht decentrale overheden in staat zelf te kunnen beoordelen of in voorkomende gevallen toetsing van het MER door een derde partij nodig of wenselijk is.*

*Er zijn geen opmerkingen gemaakt over onderdelen N (art. 7.30 Wm) en O (art. 7.35 Wm)*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel P (art. 7.37 Wm)*

1. Milieudefensie merkt op dat bij onderdeel P de laatste zinsnede van het voorgestelde artikel 7.37, eerste lid, onder f: "waarvoor het bevoegd gezag monitoring noodzakelijk acht" voor onduidelijkheid zorgt. Deze zinsnede komt niet voor in artikel 8 bis van de richtlijn waar dit artikel de implementatie van is. De nu voorgestelde formulering doet vermoeden dat hier sprake is van een ruime beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag. Monitoring moet echter voorgeschreven worden, en plaatsvinden, wanneer dit in het belang van het milieu noodzakelijk is, dit moet blijken uit (wetenschappelijk) onderzoek en als zodanig worden onderbouwd. De richtlijn laat volgens Milieudefensie geen ruimte voor een brede belangenafweging.

Milieudefensie is daarom van mening dat de bovengenoemde laatste zinsnede van het voorgestelde artikel 7.37, eerste lid, onder f: "waarvoor het bevoegd gezag monitoring noodzakelijk acht" geschrapt moet worden.

*Toelichting IenM: Het is van belang artikel 8bis, vierde lid, van de mer-richtlijn te lezen in samenhang met artikel 8bis, eerste lid. Hierin staat "Het besluit om een vergunning te verlenen bevat ten minste de volgende informatie:(...), en, in voorkomend geval, monitoringsmaatregelen." Uit de toevoeging "in voorkomend geval" blijkt dat monitoringsmaatregelen niet in alle gevallen noodzakelijk zijn. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het resultaat van zijn besluit en dient bij zijn besluit rekening te houden met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben (art. 7.35 Wm) Daarom is het logisch dat de (gemotiveerde) afweging om bepaalde milieueffecten wel of niet te monitoren bij het bevoegd gezag ligt.*

2. VNCI ziet met betrekking tot artikel 7.37, eerste lid, onder f, Wm graag in de wet zelf opgenomen, en niet in de toelichting zoals nu wordt voorgesteld, dat het soort parameters en de looptijd van de monitoring evenredig moeten zijn met de aard, locatie en omvang van het project en het belang van de milieu effecten (conform artikel 8 bis, vierde lid, richtlijn). VNCI zou graag deze proportionaliteit in de wet zelf opnemen.

*Toelichting IenM: Aan het wetsartikel is de zinsnede toegevoegd: "waarbij 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 gevolgen voor het milieu".*

3. Ook wijst de VNCI erop dat in artikel 7.37, eerste lid, onder e, is toegevoegd dat het bevoegd gezag moet bepalen op welk moment de maatregelen gerealiseerd moeten zijn. VNCI verwijst naar haar commentaar bij artikel 7.17 .

*Toelichting IenM: zie reactie bij artikel 7.17 Wm.*

4. De Commissie mer wijst erop dat volgens de richtlijn het bevoegd gezag bij het besluit aan moet geven op welke punten monitoring en evaluatie plaatsvindt. De tekst in het wetsvoorstel neemt dit over. De Commissie mist hier echter een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke

sanctie wanneer noodzakelijke maatregelen uitblijven. De in de toelichting genoemde procedurele gevolgen zijn namelijk geen sancties.

*Toelichting IenM: De Commissie mer heeft desgevraagd toegelicht dat bij deze reactie maatregelen van het bevoegd gezag bedoeld zijn, die genomen kunnen worden als (bij monitoring) blijkt dat effecten te groot uitvallen. Op dit punt ligt een eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het resultaat van de monitoring wordt openbaar gemaakt, zodat eenieder het bevoegd gezag kan aanspreken op de eventuele noodzaak tot maatregelen. De minister acht decentrale overheden in staat zelf te kunnen beoordelen of ingrijpen nodig is.*

*Er zijn geen opmerkingen gemaakt over onderdelen Q (art. 7.39 Wm), R (art. 7.41 Wm), S (art. 7.42 Wm)*

*Opmerkingen naar aanleiding van onderdeel T (art. 14.4 Wm)*

1. Milieudefensie becommentarieert onderdeel T, waar de mogelijkheid wordt besproken het milieueffectrapport en de passende beoordeling tegelijkertijd door het bevoegd gezag voor het besluit waarvoor het milieueffectrapport gemaakt wordt ter inzage te leggen.

Milieudefensie pleit er voor dat het in alle gevallen mogelijk wordt gemaakt om, wanneer MER en passende beoordeling gelijktijdig ter inzage worden gelegd, tegen beide gelijktijdig een zienswijze in te dienen. Als dit niet gebeurt ontstaat volgens Milieudefensie een nodeloos ingewikkelde procedure die bovendien voor de burger haast niet meer te volgen is.

*Toelichting IenM: Zienswijzen kunnen in beginsel alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit, conform 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 daarom geen betrekking hebben op de passende beoordeling maar alleen op het MER. Zienswijzen met betrekking tot de passende beoordeling kunnen naar voren worden gebracht ten aanzien van het (ontwerp)besluit waarvoor de passende beoordeling is gemaakt.*

2. De Commissie mer merkt op dat de EU vraagt om coördinatie of integratie van de passende beoordeling met de project-mer-procedure. Het wetsvoorstel kiest voor verplichte coördinatie. Dit houdt in dat MER en PB minimaal op hetzelfde moment ter inzage worden gelegd. Dat is ten opzichte van de huidige situatie een verbetering.

Volgens de Commissie zou integratie echter beter passen in de gedachtelijn in de Omgevingswet van integrale beoordeling. Hiermee wordt voorkomen dat alternatieven in het MER onderzocht worden die niet kunnen volgens de passende beoordeling. Bij plan-mer moet de passende beoordeling wel onderdeel uitmaken van het MER. Dezelfde lijn bij plan- en project-mer ligt voor de hand.

*Toelichting IenM: In het wetsvoorstel is het uitgangspunt geweest niet meer verplichtingen op te leggen dan de richtlijn vereist. Daar komt bij, dat door de ontwikkelingen met betrekking tot het wetsvoorstel natuurbescherming en het wetsvoorstel omgevingswet, de passende beoordeling en MER op korte termijn toch al meer gecoördineerd zullen worden. Het is niet wenselijk hier nu al op vooruit te lopen, omdat eventuele wijzigingen met betrekking tot deze beide wetsvoorstellen ertoe zouden kunnen leiden dat de uitvoeringspraktijk twee keer kort na elkaar met veranderende regelgeving geconfronteerd wordt.*



## Wijzigingen die in het Besluit mer doorwerken

### *Opmerkingen over drempelwaarden*

Twee respondenten (Gemeente Enschede en RHO-adviseurs) hebben vragen over de doorwerking van de EU richtlijn in het Besluit mer. Zij benoemen hierbij met name artikel 4, derde lid, waarin staat: "De lidstaten kunnen drempelwaarden of criteria vaststellen om te bepalen wanneer projecten niet hoeven te worden onderworpen aan het besluit op grond van de leden 4 en 5, en evenmin aan een milieueffectbeoordeling, en/of drempelwaarden of criteria vaststellen om te bepalen wanneer projecten in elk geval worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, maar niet aan een besluit op grond van de leden 4 en 5."

Gemeente Enschede geeft aan niet helemaal te kunnen overzien of deze bepaling het mogelijk maakt om de reikwijdte van de vormvrije mer-beoordeling aan banden te leggen. Als dat het geval is, dan zou deze participant een regeling daarvoor graag in de wettekst terug zien. De gemeente verklaart dat het in de huidige situatie nogal eens voorkomt dat er voor relatief kleine projecten de behoefte wordt gevoeld om een vormvrije mer uit te voeren, terwijl er een enorm gat gaapt tussen de ondergrens in het Besluit mer (bv woonwijk met 2500 woningen) en de ruimtelijke opgave (bv de bouw van 5 woningen aan de rand van de stad).

RHO-adviseurs stelt vast dat in het wetsvoorstel niet wordt aangegeven of en zo ja op welke wijze dit artikellid zijn doorwerking krijgt in het Besluit mer. De drempelwaarden uit het Besluit mer zijn nu indicatief, waardoor altijd vrijwel altijd een vormvrije mer-beoordeling nodig is. RHO-adviseurs vraagt zich af of dit artikellid de mogelijkheid biedt om (zoals in het verleden in Nederland het geval was) weer terug te keren naar absolute drempelwaarden.

*Toelichting IenM: Ook de huidige richtlijn biedt de mogelijkheid om drempelwaarden of criteria voor mer-beoordeling in te stellen. Hierop was het stelsel vóór de wijziging van het Besluit mer (2011) gebaseerd, waarin inderdaad sprake was van "harde" drempels, beneden welke waarde geen mer-beoordeling nodig was. In 2009 is Nederland in gebreke gesteld nadat het Europese Hof oordeelde dat niet alleen de omvang van een activiteit bepalend is voor de vraag of deze aanzienlijke milieugevolgen kan hebben (HvJ 15 oktober 2009, C-255/08). Hierbij dient (naast de aard van het project en van de mogelijke gevolgen) ook de plaats van het project in aanmerking genomen te worden, onder meer met betrekking tot de afstand tot bevolkingsconcentraties en natuurgebieden. De ingebrekestelling had tot gevolg dat de Nederlandse wetgeving moest worden aangepast, zodat voor alle activiteiten op de C- en D-lijst een mer-beoordeling nodig was, ongeacht de omvang. Met dit als achtergrond is er in 2011 voor gekozen de drempels "indicatief" te maken. Hieruit is het onderscheid tussen de "vormvrije" (onder de drempel) en "formele" (boven de drempel) mer-beoordeling voortgekomen.*

*Het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel is uitsluitend de noodzakelijke aanpassingen (op basis van de wijzigingsrichtlijn) te doen. De Wet milieubeheer kent al de mogelijkheid om uitsluitingsdrempels op te nemen in het Besluit mer (artikel 7.2, achtste lid, Wm). Om dit te doen dient echter bij de vaststelling van de drempels rekening te worden gehouden met alle relevante criteria van Bijlage III van de mer-richtlijn. Dit vergt per activiteit onderbouwend onderzoek. Bovendien is er geen noodzaak tot implementatie van dit onderdeel; het maakt daarom geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel.*

### *Opmerking over de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)*

NWEA wijst erop dat een belangrijke wijziging van het wetsvoorstel voor de Wet implementatie herziening mer-richtlijn (Wihm) is dat op grond van het conceptwetsvoorstel mitigerende maatregelen mogen worden betrokken in de mer-beoordeling, en dat hieruit kan volgen dat dan geen MER gemaakt hoeft te worden. In dat geval is wel een verplichte doorvertaling in het besluit noodzakelijk. Met betrekking tot de mitigerende maatregelen moet onder andere in het

besluit worden opgenomen wanneer die gerealiseerd moeten zijn. NWEA geeft aan dat in geval van een OBM (wat met windprojecten regelmatig voor komt), de mer-beoordeling alleen zonder mitigerende maatregelen mogelijk is. NWEA benadrukt dat als mitigerende maatregelen nodig zijn om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden of voorkomen, ingevolge het wetsvoorstel een omgevingsvergunning voor milieu nodig is en niet meer kan worden volstaan met de OBM.

Participant is van mening dat het de voorkeur verdient dat ook in geval van een OBM de mogelijkheid van mitigerende maatregelen in de mer-beoordeling mogelijk wordt gemaakt. Wellicht door in te voeren dat aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets voorschriften op dit punt kunnen worden verbonden, zodat de mitigerende maatregelen geborgd kunnen worden.

*Toelichting IenM: Naar aanleiding van de internetconsultatie is in het wetsvoorstel artikel 7.20a Wm aangepast, waarbij een voorziening is getroffen om in dergelijke gevallen ook aan de OBM voorschriften te kunnen verbinden.*