

WAT BETEKENT DE HERZIENE M.E.R.-RICHTLIJN VOOR DE  
NEDERLANDSE UITVOERINGSPRAKTIJK?

# EEN NIEUWE RICHTLIJN, EEN NIEUW GELUID?

Op 16 april 2014 heeft het Europees Parlement de 'Richtlijn 2014/52/EU tot wijziging van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten' aangenomen. Een enorme mond vol, maar het betekent simpelweg dat de richtlijn voor project-m.e.r. (let op: plan-m.e.r. valt onder een andere richtlijn!) op onderdelen is gewijzigd. Die wijzigingen moeten worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving van lidstaten per 16 mei 2017 (over die datum later meer). Voor Nederland een onhandig moment. Was het een half jaartje later geweest, dan hadden de wijzigingen gewoon kunnen worden meegenomen in de hele wetgevingsoperatie die met de Omgevingswet samenhangt. Nu moest er een apart wetsvoorstel komen dat daar alvast op vooruit loopt: de 'Wet implementatie herziene m.e.r.-richtlijn' (de Wihm). Dit wetsvoorstel staat sinds 22 september op de agenda van de Tweede Kamer en is dus openbaar. Tijd om te bekijken wat een en ander gaat betekenen voor de Nederlandse praktijk.

**H**et valt nog niet mee om dat te herleiden uit de tekst van de richtlijn of het wetsvoorstel zelf. Het gaat immers om een wijziging, niet een algehele vervanging. Richtlijn 2014/52/EU (de 'wijzigingsrichtlijn') en richtlijn 2011/92/EU (de 'oude' m.e.r.-richtlijn) moeten dus gezamenlijk worden gelezen. Het wetsvoorstel Wihm en de Wet milieubeheer (Wm) evenzo. Tel daarbij op dat op talloze plaatsen in de tekst van zowel de richtlijn als het wetsvoorstel naar andere artikelen en subartikelen wordt verwezen en je raakt al snel de draad kwijt. Daarom een overzicht van de belangrijkste wijzigingen voor de Nederlandse wetgeving, in de volgorde waarin ze (meestal) voorkomen in de loop van een procedure.

## Wat verandert er?

### Maatregelen meenemen in de m.e.r.-beoordeling

De herziene richtlijn biedt de mogelijkheid voor de initiatiefnemer om bij een m.e.r.-beoordeling maatregelen te presenteren waardoor wordt voorkomen 'wat anders aanzienlijke milieugevolgen waren geweest'. Door deze maatregelen bij de m.e.r.-beoordeling te betrekken zou het bevoegd gezag in de toekomst vaker kunnen oordelen dat een m.e.r. niet nodig is. Het bevoegd gezag moet dan natuurlijk wel zorgen dat de initiatiefnemer deze maatregelen uitvoert.

Heeft dit in Nederland grote gevolgen? Niet echt. Het is al tamelijk gebruikelijk om bij de planning van een initiatief na te gaan in hoeverre grote milieugevolgen te voorkomen zijn, bijvoorbeeld door inrichtingsmaatregelen of het verplichte gebruik van best beschikbare technieken. Maar in artikel 7.16 en 7.17 Wm is nu expliciet vastgelegd dat het bevoegd gezag ook vrijwillig genomen maatregelen bij zijn beslissing mag betrekken.

### Negentig dagen termijn m.e.r.-beoordeling

Een expliciete eis in de herziene richtlijn is dat het bevoegd gezag een m.e.r.-beoordelingsbesluit moet nemen binnen negentig dagen na het aanleveren van de informatie door de initiatiefnemer. Waar het een 'formele' m.e.r.-beoordeling betreft voldoet de Nederlandse termijn van zes weken daar ruimschoots aan. We kennen hier te lande echter ook de zogeheten 'vormvrije' m.e.r.-beoordeling. Daar staat geen termijn voor. Het is dan ook geen wettelijke procedure met een kop en een staart, maar een regeling die volgt uit het Besluit m.e.r. Dit moet dus worden aangepast, waarbij ook voor de vormvrije m.e.r.-beoordeling een termijn van zes weken gaat gelden. Dat maakt geen deel uit van het wetsvoorstel, maar gebeurt via een AMvB; het is immers geen wetswijziging.

## DE AUTEUR

Geertje Korf (06-28161197, info@geertjekorf.nl) werkt als zelfstandige op het gebied van milieu, erfgoed en ruimte. Zij werkte als tijdelijk beleidsmedewerker bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu mee aan het Wetsvoorstel implementatie herziene m.e.r.-richtlijn. Dit artikel schreef zij op persoonlijke titel.

## Niet van toepassing zijn van de m.e.r.-plicht

De richtlijn is enigszins aangepast voor wat betreft de mogelijkheden voor ontheffing of het 'niet van toepassing verklaren' van de m.e.r.-plicht. De huidige Wm biedt al een mogelijkheid voor ontheffing van de m.e.r.-plicht wanneer het algemeen belang het noodzakelijk maakt een m.e.r.-plichtige activiteit 'onverwijld te ondernemen'. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (dreigende) dijkdoorbraken. Je wilt dan natuurlijk niet eerst een m.e.r.-procedure voor een dijkversterking moeten doorlopen. Om die ontheffing te krijgen, moet echter wel een procedure worden doorlopen, die (formeel) nota bene negen weken kan duren! Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag de m.e.r.-plicht 'niet van toepassing' verklaart bij noodtoestanden. Dit maakt snellere actie mogelijk.

Ook voor een activiteit die (uitsluitend) dient voor defensiedoeleinden kan de m.e.r.-plicht 'niet van toepassing' worden verklaard. Achtergrond hiervan is dat de m.e.r.-procedure transparantie vereist. Voor defensieprojecten kan dat ongewenst zijn. Het moet wel gaan om projecten die uitsluitend voor defensiedoeleinden zijn bedoeld. Is er sprake van civiel medegebruik, dan zal voor dat gedeelte van het project nog steeds een m.e.r.-procedure moeten worden doorlopen. Dit zou in de praktijk wel eens lastig kunnen zijn. De tijd dat defensieprojecten uitsluitend plaatsvonden op terreinen die met prikkeldraad 23 duidelijk van de rest van de wereld gescheiden waren, ligt achter ons.

Ten slotte bieden de richtlijn en het wetsvoorstel (art. 7.5 Wm) de mogelijkheid vrijstelling van de m.e.r.-plicht te verlenen in 'uitzonderlijke gevallen, waarin het doorlopen van m.e.r. nadelige gevolgen voor het doel van het project zou hebben'. Dit moet wel eerst in Europa worden gemeld, mag niet voor projecten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen en er moet op een andere manier worden voldaan aan (alle!) doelstellingen van de m.e.r.-richtlijn. In de praktijk zal het de vraag zijn, of het dan niet makkelijker is 'gewoon' de m.e.r.-procedure te doorlopen.

Al met al gaat het hier duidelijk om uitzonderingen die voor het merendeel van de Nederlandse m.e.r.-procedures minder relevant zijn.

## Coördinatie met de Passende beoordeling

Wel een relevante wijziging is dat een Passende beoordeling voortaan met het MER ter inzage dient te worden gelegd. De richtlijn vereist dat deze beide documenten geïntegreerd, dan wel worden gecoördineerd. Om de uitvoering zo eenvoudig mogelijk te houden, is in het wetsvoorstel gekozen voor coördinatie: het bevoegd gezag voor de m.e.r.-procedure dient de Passende beoordeling tegelijkertijd met het MER ter inzage te leggen. Dit blijft onderdeel van de m.e.r.-procedure, dus kunnen eventuele zienswijzen alleen op het MER betrekking hebben en niet op de Passende beoordeling.

Overigens vinden er ten aanzien van de Passende beoordeling en m.e.r. al eerder ontwikkelingen plaats als gevolg van de Wet natuurbescherming. Naar verwachting zal deze wet per 1 januari 2017 de huidige Natuurbeschermingswet vervangen.<sup>1</sup> Natuurbeschermingsaspecten gaan dan deel

1 Waarschijnlijk wordt in een volgend artikel dieper op de Wet Natuurbescherming ingegaan.

uitmaken van (mogelijk m.e.r.-plichtige) besluiten zoals omgevingsvergunningen en tracébesluiten. Het bevoegd gezag voor de m.e.r. wordt dan dus ook (*formeel*) het bevoegd gezag voor de Passende beoordeling. De *inhoudelijke* afweging over significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zal in de meeste gevallen bij de provincie blijven liggen, die hierover een ‘verklaring van geen bedenkingen’ afgeeft. Deze verklaring is nodig voordat de vergunning wordt verleend of het besluit kan worden genomen.

### Monitoring

Ook nieuw is de regeling rondom de monitoring van milieueffecten. Op dit moment geldt voor het bevoegd gezag een generieke verplichting om de milieueffecten van een m.e.r.-plichtige activiteit te evalueren – een verplichting waarvan het nut algemeen wordt onderkend, maar waaraan zelden wordt voldaan. Volgens het nieuwe wetsvoorstel vervalt deze generieke verplichting, maar moet het bevoegd gezag voortaan bij het besluit aangeven of, en zo ja welke milieueffecten gemonitord moeten worden – door de initiatiefnemer welteverstaan.

Overigens zijn er nog verschillende interpretaties van de vrijheid die het bevoegd gezag hierbij heeft. De richtlijn stelt dat het m.e.r.-plichtige besluit ‘in voorkomend geval’ monitoringsmaatregelen benoemt. In het wetsvoorstel is dit vooralsnog uitgelegd als een vrijheid van het bevoegd gezag om te beoordelen welke effecten gemonitord moeten worden. Mogelijk ontstaat hier bij de implementatie nog discussie over.

### Elektronische beschikbaarheid van informatie

Nieuw, maar niet wereldschokkend, is de eis dat de bekendmaking de start van de m.e.r.-procedure (in de uitgebreide procedure) en van de terinzagelegging van het MER (in de beperkte procedure) voortaan ook langs elektronische weg dient te geschieden. Dit dient ‘ten minste via een centraal portaal of gemakkelijk toegankelijke toegangspunten’ te geschieden. Nu is de Nederlandse overheid al bezig met een overstap naar digitale communicatie. Op de website overheid.nl is een centrale voorziening gecreëerd voor officiële bekendmakingen en kennisgevingen op alle overheidsniveaus, ook die over m.e.r.-procedures. Geen probleem dus.

### Passende scheiding van rollen

Lastiger wordt het om aan de volgende eis uit de richtlijn te voldoen: bij een project-m.e.r., waarbij een overheid zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is, dient die overheid ‘ten minste op ambtelijk niveau’ zorg te dragen voor een ‘passende scheiding van rollen’. Hoewel duidelijk is waar deze eis uit voortkomt (de wens om te voorkomen dat een slager zijn eigen vlees keurt) is het moeilijk aan te geven wanneer hier aan wordt voldaan. Mogen de persoon die de vergunning verleent en de persoon die het MER opstelt (of laat opstellen) van dezelfde afdeling zijn? Mogen ze met elkaar praten? Op één kamer zitten? Zeker in kleinere gemeenten, waar vaak maar een beperkt aantal mensen zich met een m.e.r.-procedure bezighoudt, kan dit problematisch worden. Temeer als het gaat om een project dat door de bevolking kritisch wordt ontvangen

en dus nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Het ministerie van I&M heeft aangegeven te zijner tijd hierover een handreiking te zullen uitbrengen.

### Redelijke alternatieven

En dan een bekende eis, waar we een omweggetje voor hadden bedacht: de herziene richtlijn stelt expliciet dat in het MER ‘redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit’ beschreven moeten worden. Dat eist de huidige Wm toch al? Klopt, alleen bestond hierop een uitzondering voor projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen. Deze uitzondering is onder de nieuwe richtlijn dus niet meer houdbaar.

### Wat verandert er niet?

In aanvulling hierop zijn er zaken gewijzigd in de richtlijn die geen of nauwelijks gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse m.e.r.-praktijk. Bijvoorbeeld omdat ze al in de Wm stonden.

### MER-plicht projecten

Wat niet is gewijzigd, is het soort of aantal projecten dat m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplichtig is. Dat is en blijft zoals het in onderdelen C en D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. staat.

### Andere definities

In de aanleiding naar de nieuwe richtlijn is er nogal wat commotie geweest over de veranderingen in de definitie van ‘gevolgen voor het milieu’. Maar wat is nu helemaal het verschil tussen ‘mens, dier en plant’ en ‘menselijke gezondheid en biodiversiteit (bijvoorbeeld fauna en flora)’? Het gaat vooral om nieuwe terminologie, die meer in lijn is met het huidige taalgebruik en actuele aandachtspunten. M.e.r. blijft een kwestie van gezond verstand: beschrijf de mogelijke aanzienlijke effecten van een project op de omgeving, doe dit tijdig en doe iets met de conclusies voor je besluit.

### Uitsluitingsdrempels?

Even stond iedereen op scherp: artikel 4 van de herziene richtlijn lijkt een mogelijkheid te bieden om de oude D-drempel, waaronder geen m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplicht bestond, in ere te herstellen. Lijkt, want in werkelijkheid is er niets veranderd. Ook onder de oude richtlijn (en de huidige Wm) bestaat de mogelijkheid drempels vast te stellen, waaronder geen MER nodig is. Het probleem is, dat die drempels zodanig moeten worden vastgesteld, dat op basis van de criteria ‘kenmerken van de activiteit, plaats van de activiteit en kenmerken van de gevolgen van de activiteit’ kan worden uitgesloten dat de activiteit aanzienlijke milieugevolgen heeft. In het verleden zijn uitsluitingsdrempels, zowel in Nederland als in andere lidstaten, herhaaldelijk door de rechter onderuit gehaald omdat niet in alle gevallen met zekerheid kan worden gesteld dat een project onder zo’n drempel geen aanzienlijke gevolgen heeft. Hieraan verandert dus niets.

### Kwaliteit van het MER

Onderdelen van artikel 5 van de herziene richtlijn hebben betrekking op de kwaliteitsborging van het MER. Zo moet de initiatiefnemer zorgen voor



het inschakelen van bekwame deskundigen en moet het bevoegd gezag voldoende expertise hebben om het MER te beoordelen of zorgen dat het daartoe toegang heeft. De eerdere eis uit de concept-richtlijn, dat de 'bekwaamheid' van deskundigen via een certificeringsstelsel moet worden gewaarborgd, is vervallen. Met een flink aantal deskundige spelers op m.e.r.-gebied, waaronder de Commissie m.e.r., is er in Nederland voldoende toegang tot expertise voor zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag. Hier voor is dus geen wijziging van de Wm nodig.

Ook de nieuwe eis dat in het MER een 'referentiescenario' moet worden beschreven staat al in de Wm.

### Actualiteit van het MER

De herziene richtlijn stelt expliciet dat de conclusies inzake de aanzienlijke milieueffecten van de activiteit nog actueel moet zijn bij het nemen van het besluit. Dit vereist geen aanpassing van de Wm. Wel benadrukt de formulering nog eens, dat dus niet alle details in het MER up-to-date hoeven te zijn, als de conclusies maar kloppen.

### Sancties

Lidstaten moeten voorzien in sancties, als de nationale m.e.r.-wetgeving niet wordt nageleefd. Maar daarmee wordt bijvoorbeeld ook bedoeld, dat een vergunning niet kan worden verleend als er geen deugdelijk MER aan ten grondslag ligt. Zulke mechanismen hebben we al in het Nederlandse m.e.r.-systeem, dus heeft dit geen gevolgen voor Nederland.

### Aanleveren van informatie

En ten slotte wil de Europese Commissie de werking van de richtlijn graag kunnen evalueren. Daarom is de bepaling opgenomen dat de lidstaten de Europese Commissie informeren over aantal, duur en kosten van gevolgde

m.e.r.-procedures, voor zover de gegevens hierover beschikbaar zijn. Nederland is op zijn beurt hiervoor weer afhankelijk van het bevoegd gezag. Dus is in het wetsvoorstel opgenomen dat het bevoegd gezag, de minister de gegevens verstrekt die nodig zijn om aan deze verplichting te voldoen, voor zover die gegevens beschikbaar zijn. Dat laatste bijzinnetje is belangrijk: het betekent dat er geen harde verplichting is om een gedetailleerde administratie te gaan bijhouden van alle m.e.r.-en m.e.r.-beoordelingsprocedures. Natuurlijk mag dat wel...

### Overgangsrecht

En hoe zit het nu met die datum? In de richtlijn staat dat de wijzigingen uiterlijk per 16 mei 2017 in de nationale wetgeving geïmplementeerd moeten zijn. In Nederland kennen we 'vaste verandermomenten' waarop wetten in werking treden: 1 januari en 1 juli. Voor implementatiewetgeving zijn die vaste verandermomenten overigens niet dwingend. Tijdens het opstellen van de wet, ging het ministerie van IenM lang uit van een inwerkingtreding per 1 januari 2017. Totdat bleek dat de artikelen over het overgangsrecht de datum van 16 mei 2017 expliciet noemen als bepalende datum. Dan zou je te maken krijgen met projecten die onder nieuwe nationale wetgeving waren gestart maar gezien de richtlijn toch nog onder de oude EU-richtlijn zouden vallen. Verwarring! Daarom wordt de datum van 16 mei 2017 de waterscheiding: m.e.r.-procedures die daarvoor zijn opgestart vallen onder het 'oude' recht, procedures die daarna starten onder de Wm.

### Conclusie

Alles overziend, zijn er mijns inziens dus slechts drie wijzigingen die echt iets gaan betekenen voor de Nederlandse praktijk: de coördinatie met de Passende beoordeling, monitoring op activiteitsniveau en de 'passende scheiding van rollen' bij overheidsprojecten. Dit zijn de zaken waar de komende jaren aandacht aan moet worden geschonken. ■