

Vergaderjaar 2010–2011

32 828

Wijziging van de Wet milieubeheer (reparatie milieueffectrapportage)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel bevat technische wijzigingen binnen de in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) opgenomen regels met betrekking tot de milieueffectrapportage (hierna: MER). Het gaat onder meer om kleine redactionele correcties. Voornamelijk gaat het om een correctie van onjuistheden die zijn ontstaan als gevolg van 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) (Stb. 2010, 20) (hierna: Wet modernisering mer) en tengevolge van de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Het doel en de strekking van dit wetsvoorstel brengen mee dat uit het wetsvoorstel geen zelfstandige administratieve of financiële lasten voor burgers, bedrijven of overheden voortvloeien.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

Onderdeel B

Op grond van artikel 7.7, tweede lid, eerste zin, van de Wm moet het milieueffectrapport (hierna: MER) dat betrekking heeft op een plan in de Nederlandse taal worden gesteld. De tweede zin van dat lid stelt vervolgens dat de samenvatting steeds in de Nederlandse taal is gesteld. Die tweede zin is overbodig, maar ook verwarrend en dient daarom te vervallen.

Er is ter zake een verschil met artikel 7.23, tweede lid, van de Wm dat de inhoud bepaalt van het projectMER. Aldaar is de bepaling opgenomen dat het bevoegd gezag toestemming kan verlenen het MER in een andere taal

te stellen. Daar volgt dan de zin op dat de samenvatting steeds in de Nederlandse taal is. Bij een planMER, dat altijd door het bevoegd gezag wordt opgesteld, is het echter nodig noch wenselijk dat een MER uitsluitend in een andere taal wordt gesteld. Daarom hoeft ook niet bepaald te worden dat de samenvatting steeds in de Nederlandse taal is.

Onderdeel C

In het eerste lid van artikel 7.9 wordt gesproken van bestuursorgaan. Hiermee wordt bedoeld het bevoegd gezag als initiatiefnemer. Dit artikellid zou ook gelezen kunnen worden als een overheid die initiatiefnemer is, maar geen bevoegd gezag, hetgeen niet de bedoeling is. Om misverstanden weg te nemen wordt daarom bestuursorgaan vervangen door bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag moet kennis geven van het voornemen dat het een plan voorbereidt ten behoeve waarvan een MER moet worden opgesteld. Indien een aangewezen activiteit plaatsvindt in een gebied dat uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur (EHS-gebied), moet dat op grond van het derde lid bij de kennisgeving worden gemeld. De melding dat een activiteit plaatsvindt in een EHS-gebied hing samen met artikel 7.26b van de Wm, zoals dat gold tot de inwerkingtreding van de Wet modernisering mer (thans artikel 7.12 van de Wm). Bij een activiteit in een EHS-gebied adviseerde op grond van artikel 7.26b (oud) van de Wm de Commissie voor de milieueffectrapportage; sinds de inwerkingtreding van de Wet modernisering mer op 1 juli 2010 adviseert de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie voor de mer) echter altijd bij plannen. Voor insprekers was het nut van de kennisgeving dat als er sprake was van een activiteit in een EHS-gebied, dat men dan wist dat ook de Commissie voor de mer zou gaan adviseren. Nu bij plannen de Commissie voor de mer altijd adviseert, heeft deze mededeling geen nut meer.

Wel is het voor insprekers nuttig om te weten dat er sprake is van een passende beoordeling voor het plan. Artikel 19j, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt immers dat de passende beoordeling van plannen deel uit maakt van de ter zake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapporten. Dit geldt zowel voor de kaderstellende plannen als bedoeld in artikel 7.2 van de Wm als voor de plannen als bedoeld in artikel 7.2a van die wet. De tekst van artikel 7.9 van de Wm wordt in die zin aangepast en is daarmee ook in overeenstemming gebracht met artikel 7.27, vijfde lid, van de Wm. Als gevolg van het schrappen van het begrip «EHS» in artikel 7.9 van de Wm, wordt de definitie van EHS in artikel 7.1 van die wet overbodig en derhalve geschrapt.

Onderdelen D, K, L, M en N

In de artikelen 7.19, 7.30, 7.32, 7.38a en 7.38e van de Wm wordt nog gesproken van voorontwerp van een besluit. Dit begrip kwam voor in de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening. Nu dit begrip niet meer voorkomt in een van de wetten die relevant is voor de milieueffectrapportage, kan het worden geschrapt. Overigens komt het wel voor dat in de gemeentelijke inspraakverordening nog een voorontwerp wordt voorgeschreven waar inspraak op van toepassing is. Dergelijke aanvullende bepalingen bestaan dan naast de in deze artikelen geregelde inspraak.

Onderdelen E en F

In paragraaf 7.8 van de Wm en dus ook artikel 7.24 van die wet gaat het om de beperkte MERprocedure. Deze is van toepassing indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en afdeling 13.2 van de

Wm van toepassing zijn. Afdeling 3.4 van de Awb houdt in dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Afdeling 13.2 van de Wm bevat bijzondere bepalingen ten aanzien van procedures voor vergunningen. Zo bevat artikel 13.2 van de Wm de bepaling dat van de aanvraag om een vergunning kennis moet worden gegeven indien een MER moet worden gemaakt.

Bij het Invoeringsbesluit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Stb. 2010, 144) is het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer) zodanig gewijzigd dat in de onderdelen C en D van de bijlage bij dat besluit «een besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de wet van toepassing is», telkens is vervangen door «een besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn». Deze formulering hangt samen met onder andere artikel 3.10, vierde lid, van de Wabo. In dat artikellid wordt bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo niet de gehele afdeling 13.2 van de Wm van toepassing verklaard, doch slechts de artikelen 13.6, 13.9 en 13.11, eerste lid, aanhef en onder c, van die wet. Het is wenselijk dat in de Wm rekening wordt gehouden met die formulering en dus niet meer wordt verwezen naar de gehele afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer.

Het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 7.24 van de Wm bestaat uit het aangevulde oude artikel 7.26a van die wet. Hieruit blijkt dat de eenvoudige procedure niet van toepassing is in geval van een passende beoordeling. Deze bepaling wordt niet langer tevens in de titel van paragraaf 7.8 van de Wm aangehaald, omdat de titel geen zelfstandige betekenis heeft en de titel door de lengte moeilijk leesbaar werd. Nieuw is dat de uitgebreide procedure ook van toepassing wordt voor de situatie waarbij tevens sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, juncto artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° of het tweede lid, van de Wabo. Dit betreft het oude projectbesluit of de tijdelijke ontheffing waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Tot de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 vielen het oude projectbesluit en de oude tijdelijke ontheffing op grond van artikel 3.22 van de Wet ruimtelijke ordening, niet onder de vaak in kolom 4 van de bijlage bij het Besluit mer gehanteerde formulering «een besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de wet van toepassing is». Vanaf de inwerkingtreding van de Wabo vallen het oude projectbesluit en de oude tijdelijke ontheffing, wel onder de formulering «een besluit waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn», indien er tevens sprake is van bijvoorbeeld het oprichten een inrichting in de zin van de Wm. Als voorbeeld kan worden genoemd het oprichten van een stortplaats, waarbij wordt verzocht om af te wijken van het bestemmingsplan. Tot 1 oktober 2010 was de milieuvergunning voor de stortplaats het MERplichtige besluit. Sinds 1 oktober 2010 is dat de omgevingsvergunning, waarbij de eventuele afwijking van het bestemmingsplan dan dus ook een rol kan spelen. Er is echter geen inhoudelijke wijziging beoogd voor het oude projectbesluit en de oude tijdelijke ontheffing. Om die reden moet nu deze uitzondering worden opgenomen, zodat in geval van een afwijking van een bestemmingsplan, anders dan de binnenplanse of buitenplanse ontheffing van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° of 2°, van de Wabode uitgebreide MERprocedure van paragraaf 7.9 van de Wm van toepassing is.

Onderdeel G

De inhoud van artikel 7.26a Wm, wordt in dit wetsvoorstel overgeheveld naar artikel 7.24, vierde lid, van de Wm. Zie hiervoor verder de toelichting bij de onderdelen E en F van artikel I.

Onderdeel H

Voor de aanpassing van paragraaf 7.9 en de artikelen 7.27, eerste lid, en 7.32, vijfde lid, Wm, geldt mutatis mutandis dezelfde redenering als ten aanzien van paragraaf 7.8 en artikel 7.24.

Onderdeel I

Zie voor het voorstel tot wijziging van het eerste lid van artikel 7.27, Wm, de toelichting op artikel I, onderdeel H.

In het tweede en derde lid van genoemd artikel wordt gesproken van bestuursorgaan. Hiermee wordt in deze leden bedoeld het bevoegd gezag als initiatiefnemer. Inmiddels is echter gebleken dat deze artikelleden ook gelezen zouden kunnen worden als een overheid die initiatiefnemer is, maar geen bevoegd gezag. Dat is echter niet de bedoeling. Om misverstanden weg te nemen wordt daarom bestuursorgaan vervangen door bevoegd gezag. Een overheid die initiatiefnemer is maar geen bevoegd gezag dient derhalve op grond van het eerste lid de voorgenomen activiteit te melden aan het bevoegd gezag. Een bevoegd gezag dat zelf initiatiefnemer is hoeft niet aan zichzelf te melden.

Ingevolge artikel 7.12, zevende lid, van de Wm zoals dat luidde tot de inwerkingtreding van de Wet modernisering mer op 1 juli 2010, kon het bevoegd gezag in geval van mogelijke grensoverschrijdende gevolgen van een voorgenomen MERplichtige activiteit, de initiatiefnemer verzoeken om een vertaling van de mededeling in de landstaal van het gebied in het land dat nadelige gevolgen kan ondervinden. Bij de Wet modernisering mer is deze bepaling niet overgenomen. O.a. in verband met het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 174) (het zogenoemde Espoo-verdrag) is het echter toch zinvol dit artikel op te nemen. De betreffende passage hoort nu het meest bij artikel 7.27, zesde lid, van de Wm.

Voorgesteld wordt derhalve aan artikel 7.27, zesde lid, van de Wm deze bepaling toe te voegen. De formulering houdt in dat het bevoegd gezag ook af kan zien van een vertaling, bijvoorbeeld omdat de verwachting bestaat dat mensen in het grensgebied de Nederlandse aankondiging wel zullen begrijpen, dan wel dat het bevoegd gezag zelf voor de vertaling zorgt.

Artikel 7.9 van de Wm wordt niet overeenkomstig aangepast. Dat artikel heeft immers betrekking op de planMER en het bevoegd gezag kan dus zelf altijd beslissen over een vertaling; dit hoeft niet wettelijk te worden geregeld.

Onderdeel J

Artikel 7.28 van de Wm wordt aangevuld met de bepaling dat een aanvraag ook buiten behandeling blijft, indien daarbij geen afschrift is gevoegd van de beslissing krachtens artikel 7.17, eerste lid, van die wet, inhoudende dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Dit betreft slechts een kleine technische aanpassing om het voor de praktijk eenvoudiger te maken te beoordelen of de aanvraag al dan niet in behandeling moet worden genomen.

Onderdeel O

Op grond van artikel 14.4b van de Wm wordt er één MER opgesteld ten behoeve van een besluit en een plan indien terzake van een activiteit tegelijkertijd een besluit en een plan worden voorbereid. Bedoeling is dan dat de voorbereiding geschiedt met behulp van de zwaarste procedure: als er twee procedures gelden, mogen die worden gecombineerd mits aan alle elementen is voldaan en dat is alleen het geval bij de zwaarste. Uit de parlementaire behandeling waarbij artikel 14.4b werd geïntroduceerd: «In deze situatie kan worden volstaan met één milieu-effectrapport, voorbereid volgens de zwaarste procedure van hoofdstuk 7 van de Wm, de procedure voor milieu-effectrapportage die betrekking heeft op besluiten» (Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 3, blz. 26). Tot de inwerkingtreding van de Wet modernisering mer was de procedure voor besluiten de zwaarste procedure. Sinds die wet is de procedure voor besluiten gesplitst in een beperkte procedure en een uitgebreide procedure. De procedure voor plannen is gelijk aan de uitgebreide procedure voor besluiten. De zwaarste procedure is dus de uitgebreide procedure.

Bij de Wet modernisering mer is artikel 14.4b van de Wm gewijzigd. Abusievelijk is toen gedeeltelijk verwezen naar de beperkte procedure van paragraaf 7.8 van de Wm. Dit wordt bij de onderhavige wijziging recht gezet. Niet langer wordt verwezen naar de beperkte procedure van paragraaf 7.8 van de Wm, doch alleen naar de uitgebreide procedure. Omdat de procedure voor plannen (paragraaf 7.4 van de Wm) op detailpunten verschilt van de uitgebreide procedure voor besluiten (paragraaf 7.9 van de Wm) wordt voorgesteld dat ook artikel 7.10 van de Wm van toepassing is. Om de coördinatie goed te laten verlopen is gekozen voor een gelijktijdige publicatie van het MER, het ontwerpplan, de aanvraag om een besluit en het ontwerp van een besluit. Voor de inhoud van het MER moet zowel zijn voldaan aan artikel 7.7 van de Wm als aan artikel 7.23 van die wet.

Onderdeel P

In artikel 14.5 van de Wm wordt de eenvoudige procedure van paragraaf 7.8 van die wet van toepassing verklaard indien afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Abusievelijk werd hierbij niet tevens verwezen naar afdeling 13.2 van de Wm. Dit wordt nu rechtgezet.

Bij de formulering is aangesloten bij het voorstel tot wijziging van artikel 7.24 van de Wm, zoals hiervoor genoemd (onderdeel F). Met andere woorden: indien meerdere besluiten tezamen voorzien in een MERplichtige activiteit en één van die besluiten onder artikel 7.27, eerste lid, van de Wm valt, dient voor de MER de voorbereidingsprocedure van paragraaf 7.9 van die wet te worden gevolgd, dus de uitgebreide procedure.

Artikelen II en III

Deze artikelen voorzien in overgangsbepalingen voor plannen respectievelijk besluiten. Voorgesteld wordt dat het oude recht blijft gelden indien al een openbare kennisgeving heeft plaatsgevonden.

Artikel IV

Omdat dit wetsvoorstel reparatiewetgeving betreft, is één van de uitzonderingsgronden, genoemd in de brief aan de Tweede Kamer van 11 december 2009 met betrekking tot de vaste verandermomenten en de

minimale invoeringstermijn (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309), van toepassing. Daarom voorziet de inwerkingtredingsbepaling in inwerkingtreding met ingang van de dag na publicatie.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus