Advies over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

(95/C 210/12)

De Raad van de Europese Unie heeft op 14 juni 1994 besloten het Comité van de Regio's te raadplegen over voornoemd voorstel.

Het Comité van de Regio's heeft tijdens zijn op 15 en 16 november 1994 gehouden vijfde zitting (vergadering van 16 november) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Riedel.

Inleiding

Met het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (MER-richtlijn) voldoet de Commissie aan de uit artikel 11, lid 4, van deze richtlijn voortvloeiende verplichting om de Raad aanvullende voorstellen voor te leggen indien zulks met het oog op een voldoende gecoördineerde toepassing van de bepalingen van de oorspronkelijke richtlijn noodzakelijk blijkt.

Het voorstel van de Commissie is hoofdzakelijk gebaseerd op de resultaten van het verslag over toepassing en doeltreffendheid van de MER-richtlijn dat de Commissie krachtens artikel 11 van deze richtlijn vijf jaar na kennisgeving hiervan aan het Parlement en de Raad moest voorleggen. Dit verslag is in november 1992 gepubliceerd (doc. COM(93) 28 def. — deel 13).

Uit het verslag blijkt dat de MER-richtlijn in de verschillende lid-staten op uiteenlopende wijze wordt toegepast. De verschillen doen zich met name voor bij de bepalingen inzake

— het in artikel 2, lid 1, juncto artikel 4 genoemde toepassingsgebied (bijlagen I en II);

— de krachtens artikel 5 juncto bijlage III te verstrekken informatie;

— het toezicht op de gevolgen van projecten („monitoring").

De Commissie poogt deze lacunes aan te vullen door nieuwe regelingen in te voeren inzake de MER-plicht voor onder bijlage II vallende projecten („screening") en inzake de inhoud van de MER („scoping", verplichte bestudering van alternatieven).

„Screening" heeft betrekking op de verplichting van de voor de MER verantwoordelijke instanties om aan de hand van door de lid-staten vastgelegde grenswaarden en van de in bijlage II *bis* genoemde selectiecriteria na te gaan of er met het oog op de te verwachten milieu-effecten van een project een milieu-effectrapportage (MER) moet worden uitgevoerd.

„Scoping" is de verplichting van de bevoegde instanties om vóór indiening van de aanvraag samen met alle andere betrokken instanties en de opdrachtgever vast te stellen welke informatie er moet worden verstrekt.

In bijlage III, punt 2, wordt bepaald dat er een beschrijving van de voornaamste denkbare alternatieven moet worden gegeven, zodat de bevoegde instantie gemakkelijker kan vaststellen wat de meest milieuvriendelijke oplossing is.

Verder worden de in de bijlagen I en II opgenomen lijsten van projecten waarvoor een MER verplicht is, ten dele systematisch anders ingedeeld en aangevuld.

In het voorstel van de Commissie wordt bovendien rekening gehouden (artikel 7) met de verplichtingen die de Gemeenschap en de lid-staten op volkenrechtelijk niveau zijn aangegaan door de ondertekening van het Verdrag van Espoo over de milieu-effectbeoordeling in grensoverschrijdend verband. [1]

Aangezien het richtlijnvoorstel is gebaseerd op artikel 130 S, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, moet de samenwerkingsprocedure met het Europees Parlement worden gevolgd en dient het Economisch en Sociaal Comité te worden geraadpleegd. Met het oog op de thematiek heeft de Commissie voorgesteld ook het advies van het Comité van de Regio's in te winnen.

Commissie 5 „Ruimtelijke ordening, milieu, energie" beveelt het Comité van de Regio's (CvdR) aan, tijdens zijn zitting van 15 en 16 november 1994 het volgende advies goed te keuren:

1. Algemene opmerkingen

1.1. *De MER-richtlijn moet worden aangevuld*

Het CvdR is het met de Commissie eens dat de MER-richtlijn niet overal op dezelfde manier wordt toegepast, en daarom moet worden aangevuld en vooral nader uitgewerkt. Het CvdR stemt ook in met het doel van de MER-richtlijn, nl. het streven naar een uniform beschermingsniveau voor het milieu en de kwaliteit van het bestaan. Daartoe moeten de effecten van bepaalde projecten op het milieu in een zo vroeg mogelijk stadium worden bestudeerd en bij de beslissing over het verlenen van een vergunning worden meegewogen. Het CvdR vindt dat via de MER en de aanvullingen hierop dient te worden bijgedragen aan de totstandbrenging van gelijkwaardige locatievoorwaarden en leefomstandigheden in de regio's, gericht op het behoud van een ook in de toekomst gezonde leefruimte. Er mag tussen de regio's

[1] PB nr. C 104 van 24. 4. 1992.

geen verschil in milieubeschermingsniveau bestaan. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat de administratieve afwikkeling van de milieu-effectrapportage — een taak die grotendeels bij de regio's ligt — soepel verloopt. Toepassing van inhoudelijk uiteenlopende regelingen en procedures bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn zou de samenwerking tussen de regio's bemoeilijken en tot ongelijke ontwikkelingskansen leiden.

1.2. *Algemene beoordeling van de voorstellen*

Het CvdR bevestigt dat met name de regeling in artikel 5 juncto de nieuwe regeling in bijlage III en de artikelen 6 t/m 13 in principe aansluiten bij het doel van het wijzigingsvoorstel van de Commissie inzake de MER-richtlijn.

Het CvdR is evenwel van mening dat de beoogde uniforme toepassing van de rapportageprocedure hiermee niet wordt bereikt.

Volgens het CvdR worden de in het verslag over de tenuitvoerlegging van de MER-richtlijn genoemde lacunes door de nu voorgestelde regelingen juist groter. Daarom is een praktijkgerichte aanpassing van het voorstel nodig.

De regio's, wier instanties verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de voorgestelde regelingen, vrezen namelijk dat wanneer dit voorstel wordt goedgekeurd, er bij de toepassing van de richtlijn in de diverse lid-staten nog grotere verschillen zullen ontstaan.

1.3. *Ontbrekende coördinatie met andere richtlijnvoorstellen van de Commissie*

Volgens het CvdR krijgen de regio's in de toekomst met praktische problemen te maken: de MER-richtlijn sluit namelijk slechts ten dele aan bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPV-richtlijn, doc. COM(93) 423 def.), hoewel beide richtlijnen regelingen voor dezelfde of vergelijkbare projecten bevatten. Het milieubeleid van de Commissie heeft alleen kans van slagen als de strategieën op het terrein van het milieubeleid en de concrete regelingen tot in detail op elkaar aansluiten. Uiteenlopende definities van begrippen (b.v. in de IPV- en in de MER-richtlijn), niet op elkaar afgestemde procedurele voorschriften en uiteenlopende materiële eisen voor dezelfde projecten leiden in de praktijk tot verwarring en ondermijnen het streven naar duurzame ontwikkeling.

1.4. *Noodzakelijke regelingen die niet in het Commissievoorstel zijn opgenomen*

Het CvdR wijst erop dat de MER-richtlijn weliswaar een procedurerichtlijn is, maar dat het uiteindelijke doel de beoordeling van milieu-effecten moet zijn. Daarvoor ontbreken echter nog de criteria (b.v. voor bodem- of watervervuiling). Het dringt er dan ook bij de Commissie op aan, na te gaan in hoeverre voor het beschermingsniveau specifieke waarden dienen te worden vastgelegd.

1.5. *Algemene doelstellingen van de MER*

Wanneer de MER voor te veel, te kleine en uit milieuoogpunt te onbeduidende projecten verplicht wordt gesteld, dreigt deze volgens het CvdR een routineprocedure met het karakter van een invulformulier te worden. De MER moet beperkt blijven tot projecten waarvan ingrijpende milieu-effecten verwacht kunnen worden.

2. Bijzondere opmerkingen over de afzonderlijke voorschriften

Artikel 1

Het CvdR bevestigt dat er bij de tenuitvoerleggende instanties van de regio's problemen zijn opgetreden bij de interpretatie van het begrip „wijziging in een project", zowel met betrekking tot de aard van de voorgenomen wijziging als de oorspronkelijke voorwaarden waaronder een vergunning voor het project is verleend. De door de Commissie voorgestelde definities bieden evenwel geen uitkomst. Zij zijn zo abstract geformuleerd dat de interpretatieproblemen hierdoor niet worden opgelost. De in de praktijk optredende moeilijkheden kunnen alleen uit de weg worden geruimd wanneer nauwkeuriger wordt bepaald in welke gevallen sprake is van een belangrijke wijziging. Als criterium voor de betekenis van een wijziging moet het effect op het milieu gelden.

Het CvdR betreurt dat de in artikel 1 voorgestelde wijziging alvast niet aansluit bij artikel 2, lid 9, van de IPV-richtlijn. De definitie van een „belangrijke verandering" zou uniform en zo concreet mogelijk moeten worden geformuleerd. De in de IPV-richtlijn opgenomen definitie van een „grondige wijziging" is concreter geformuleerd. De Commissie zou overigens moeten beslissen of zij in beide richtlijnen het begrip „wijziging van het project" of „grondige wijziging" wil gebruiken.

Artikel 4, lid 3

Het CvdR betreurt dat de definitie van „project" in bijlage II van de MER-richtlijn niet aansluit bij de definitie in het ontwerp van de IPV-richtlijn, voor zover het in de IPV-richtlijn om vergelijkbare projecten gaat.

Het beoogde doel, nl. de uniforme toepassing van de MER in alle regio's, zal met de nu voorgestelde „screening"-procedure niet worden bereikt. Het risico bestaat zelfs dat „screening" tot een nog sterker uiteenlopende tenuitvoerlegging van de richtlijn leidt: de criteria op basis waarvan moet worden beslist of er een MER nodig is, zijn namelijk zo abstract en algemeen geformuleerd dat sterk uiteenlopende beslissingen onvermijdelijk zijn.

Met het oog op de IPV-richtlijn wordt voorgesteld het onderscheid tussen de bijlagen I en II bij de MER-richtlijn te laten vervallen en een limitatieve lijst op te stellen van projecten waarvoor een MER verplicht is. Op basis

van de tientallen jaren ervaring met het verlenen van vergunningen voor projecten kan voor alle relevante projecten globaal worden vastgesteld welke hiervan (type project en omvang) een ingrijpend effect op het milieu hebben. Individuele beslissingen door de bevoegde instanties — aan de hand van door de afzonderlijke lid-staten vastgestelde normen of de in bijlage II *bis* genoemde criteria — zijn in de praktijk onaanvaardbaar. Dergelijke individuele beslissingen veroorzaken in de regio's problemen bij de administratieve afwikkeling van de procedures en zullen tot nog grotere interpretatieverschillen leiden.
Bovendien kunnen de lid-staten naast de in de Richtlijn genoemde projecten zelf nog bepalen voor welke projecten ook een MER-verplichting bestaat. Op die manier wordt recht gedaan aan bijzondere nationale en regionale omstandigheden (cf. artikel 130 T van het Verdrag).

Artikel 5, leden 1 en 3

Het CvdR stemt in met de voorgestelde regeling. Het acht het vooral een goede zaak dat krachtens de nieuwe versie van bijlage III, punt 2, bij alle projecten die aan een MER moeten worden onderworpen, dient te worden nagegaan of er alternatieven zijn.

Artikelen 6 en 9

Het CvdR is het eens met de bepaling dat de bevoegde milieu-instanties niet alleen advies moeten uitbrengen over de aanvraag van de opdrachtgever, maar ook over de door hem verstrekte informatie. Oók wordt het een goede zaak geacht dat de raadpleging van het publiek moet plaatsvinden vóórdat het project wordt goedgekeurd en niet pas vóórdat werkelijk een aanvang met de werkzaamheden wordt gemaakt.

Artikel 7

Het CvdR vindt dat de regels m.b.t. grensoverschrijdende MER's moeten worden gepreciseerd. Om de procedure te vergemakkelijken, zou het volgens het CvdR zinvol zijn als informatie-uitwisseling en overleg op het niveau van de voor het verlenen van vergunningen verantwoordelijke instanties en regio's in de lid-staten plaatsvinden. Het beveelt aan, in de richtijn de bepaling op te nemen dat een niet-technische samenvatting van de beschrijving van een project als bedoeld in Bijlage IV, punt 1, ook in de taal van de betrokken lid-staat moet worden toegezonden. In deze samenvatting moet duidelijk worden aangegeven welke milieu-effecten er in de aangrenzende regio's te verwachten zijn.

Bijlagen I en II

Het CvdR heeft er geen bezwaar tegen dat installaties voor opwerking van bestraalde nucleaire splijtstoffen en voor tijdelijke opslag van radioactief afval in bijlage I worden opgenomen. Daarnaast moeten evenwel ook installaties voor het aanmaken van splijtstoffen worden vermeld, aangezien installaties voor de produktie van splijtstofelementen niet onder „opwerking" vallen.

Het CvdR is van mening dat de definitie van geïntegreerde chemische installaties nog steeds niet ideaal is. Het zou zinvoller zijn, naar analogie van bijlage I, punt 4, van de IPV-richtlijn, een allesomvattende definitie van de betrokken chemische installaties te geven.

De uitbreiding van bijlage II wordt in principe een goede zaak geacht. Ook in dit geval zou het evenwel zinvol zijn, met name bij irrigatie- en afwateringsprojecten, bebossing en intensieve veeteelt aan te geven welke omvang een project moet hebben om onder de MER-plicht te vallen.

Hetzelfde geldt ook voor de in bijlage II, punt 11, genoemde projecten. Zo zou het b.v. nuttig zijn aan te geven welke omvang waterzuiveringsinstallaties en slibstortplaatsen moeten hebben.

Bijlage II bis

Los van zijn standpunt dat „screening" moet worden vervangen door een duidelijke en bindende lijst van projecten waarvoor een MER verplicht is, stelt het CvdR vast dat de in punt 1 genoemde selectiecriteria zeer algemeen zijn en nader moeten worden gepreciseerd.

Het CvdR vreest dat „screening" erop neerkomt dat de bevoegde instanties van de regio's een verdere fase in de vergunningsprocedure moeten doorlopen, zonder dat duidelijk wordt waar de grens tussen „screening" en „scoping" ligt.

Volgens het CvdR is over het praktische verloop van de afzonderlijke fases van de procedure nog niet grondig genoeg nagedacht.

Daarom herhaalt het CvdR zijn voorstel dat de Commissie een limitatieve lijst opstelt van projecten waarvoor een MER verplicht is.

Brussel, 16 november 1994.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Jacques BLANC