

NL

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing en de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn
(Richtlijn 85/337/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG)**

Hoe goed wordt de m.e.r.-richtlijn door de lidstaten in de praktijk gebracht?

INLEIDING

De Europese Commissie heeft dit vijfjaarlijkse verslag opgesteld om te voldoen aan de verplichting van artikel 2 van Richtlijn 97/11/EG en artikel 11, leden 1 en 2, van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (m.e.r.-richtlijn), waarin is bepaald dat "de Commissie vijf jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn verslag uitbrengt aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en de doeltreffendheid van deze richtlijn. Het verslag is gebaseerd op een uitwisseling van inlichtingen over de ervaring die is opgedaan met de toepassing van deze richtlijn".

Het verslag bestaat uit twee delen, te weten een overzicht van bevindingen en voorgestelde maatregelen, en als bijlage daarbij de vijfjaarlijkse evaluatie met gedetailleerde informatie over de toepassing van de m.e.r.-richtlijn, opgesteld op basis van informatie die door de lidstaten is verstrekt.

OVERZICHT VAN BEVINDINGEN

In dit verslag van de Commissie wordt de werking van Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (de m.e.r.-richtlijn) geëvalueerd. Dit is de derde evaluatie van de m.e.r.-richtlijn, waarin wordt voortgebouwd op de verslagen van 1993 en 1997. Deze evaluatie verschijnt vijf jaar na de inwerkingtreding van Richtlijn 97/11/EG en heeft betrekking op de doeltreffendheid van de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen en van de m.e.r.-richtlijn als geheel. Het verslag is voor het overgrote deel gebaseerd op materiaal dat de lidstaten hebben aangeleverd in reactie op een vragenlijst van DG Milieu. De Impacts Assessment Unit van Oxford Brookes heeft de ontbrekende gedeelten aangevuld en de informatie geordend. Speciale dank is verschuldigd aan alle medewerkers uit de lidstaten die hebben meegewerkt en geholpen om informatie voor dit verslag te verstrekken.

Naast de veranderingen die werden ingevoerd naar aanleiding van de eerste evaluatie van de doeltreffendheid van Richtlijn 85/337/EEG, weerspiegelen de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen ook de aanzienlijke aanscherping en verduidelijking van bepaalde onderdelen van de m.e.r.-richtlijn door het Europees Hof van Justitie (EHvJ). In dit verslag wordt ingegaan op de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen en de uitspraken van het EHvJ die daaraan ten grondslag hebben gelegen, alsook op het bijbehorende beleidskader. Verder is er aandacht voor de klachten over de m.e.r.-richtlijn die de Commissie heeft ontvangen. Richtlijn 97/11/EG zorgde voor een verruiming van de werkingssfeer van de m.e.r. doordat het aantal projecttypen en het aantal onvoorwaardelijk m.e.r.-plichtige projecten (bijlage I) werd uitgebreid. Bovendien werd de procedurele grondslag van de m.e.r.-richtlijn versterkt met nieuwe regels voor het vaststellen van de m.e.r.-plicht voor een bepaalde activiteit ('screening'), inclusief nieuwe selectiecriteria (in bijlage III) voor de beoordeling van bijlage-II-projecten, en tevens met minimumeisen voor de te verstrekken informatie. Uit de evaluatie van de tenuitvoerlegging en toepassing van Richtlijn 97/11/EG is gebleken dat de nieuwe, door deze richtlijn geïntroduceerde maatregelen in geen enkele lidstaat reeds volledig ten uitvoer zijn gelegd. De bevindingen van de Commissie ten aanzien van de trage overname van deze wijzigingen door sommige lidstaten doen geen afbreuk aan het algemene belang dat de meeste lidstaten en de Europese Commissie hechten aan milieueffectrapportage als instrument voor de tenuitvoerlegging van een breed georiënteerd milieubeleid.

Dit verslag gaat in op de belangrijkste onderdelen van de werking van de m.e.r.-richtlijn, zoals screening (vaststellen of een bepaald project m.e.r.-plichtig is), scoping (afbakenen van de zaken die in het milieueffectrapport aan de orde moeten komen), toetsing (onderzoeken of milieueffectrapporten en andere door de opdrachtgevers van projecten verstrekte informatie voldoen aan de minimuminformatie-eisen in de richtlijn), en besluitvorming. Ook wordt ingegaan op de regelingen die de lidstaten hebben getroffen met betrekking tot belangrijke aspecten van de m.e.r., zoals aandacht voor alternatieven, inspraak van het publiek en kwaliteitscontrole. Op basis van de hier geëvalueerde informatie is er eigenlijk geen reden om aan te nemen dat verdere wijzigingen van de m.e.r.-richtlijn op dit moment noodzakelijk zijn.

- 1) Uit het onderzoek waarop dit verslag is gebaseerd, is gebleken dat de lidstaten geen grote problemen lijken te hebben met het huidige onderscheid tussen projecten van bijlage I en bijlage II. Daarnaast lijken de lidstaten gebruik te hebben gemaakt van de flexibiliteit die artikel 4, lid 2, biedt om ofwel aan de hand van drempelwaarden ofwel door middel van een onderzoek per geval te bepalen of bijlage-II-projecten al dan niet aan een m.e.r. moeten worden onderworpen. De lidstaten hanteren hiervoor allerlei benaderingen. Veel lidstaten lijken gebruik te maken van een 'verkeerslicht'-benadering, waarvoor ze insluitingsdrempels (m.e.r. altijd vereist – rood), uitsluitingsdrempels (m.e.r. nooit vereist – groen) en indicatieve drempels (m.e.r. kan vereist zijn – oranje) hebben ontwikkeld. Sommige lidstaten lijken echter allerlei verschillende benaderingen te hanteren, waarbij verschillende beoordelingsprocedures worden gebruikt voor verschillende soorten projecten. Soms wordt alleen met imperatieve of insluitingsdrempels gewerkt, en uit de antwoorden blijkt niet altijd of er dan toch ook sprake is van screening van projecten beneden die drempels. Zeer weinig lidstaten hanteren voor alle projecttypen een benadering waarbij ieder project afzonderlijk wordt onderzocht.
- 2) Uit het onderzoek is gebleken dat de EU-landen heel verschillend omgaan met de drempelwaarden. Weliswaar hebben veel lidstaten drempels vastgesteld voor dezelfde soorten projecten, maar de hoogte daarvan loopt sterk uiteen. Sommige lidstaten hebben milieueffectrapportage verplicht gesteld voor bepaalde projecttypen, ongeacht de omvang. Dat betekent dat een project in de ene lidstaat m.e.r.-plichtig kan zijn, terwijl eenzelfde soort project van dezelfde omvang in een andere lidstaat pas na onderzoek aan een m.e.r. hoeft te worden onderworpen. In dit verslag is niet nagegaan waarom de afzonderlijke drempels op bepaalde niveaus zijn vastgesteld. De hier geëvalueerde informatie is niet gebaseerd op de manier waarop de screening door de bevoegde instanties in de praktijk wordt uitgevoerd. Daarom is niet duidelijk hoe de diverse drempels en andere beoordelingscriteria die de lidstaten hebben ontwikkeld, door de bevoegde autoriteiten worden toegepast. Weinig lidstaten betrekken het publiek bij het screeningproces en veel lidstaten zien dit als een puur technische beslissing.
- 3) Het aantal milieueffectrapportages dat jaarlijks plaatsvindt, lijkt aanzienlijk te variëren tussen de landen van de Europese Unie. Het was niet eenvoudig om deze informatie te achterhalen; in sommige gevallen worden deze gegevens alleen op nationaal niveau bijgehouden maar niet op regionaal niveau. Hoewel er een schatting is gemaakt van het aantal milieueffectrapportages dat vóór en na de omzetting van Richtlijn 97/11/EG is uitgevoerd, was het niet mogelijk om deze cijfers uit te splitsen naar projecttype of zelfs om een onderscheid te maken tussen projecten van bijlage I en bijlage II. De Commissie heeft de indruk dat veel lidstaten hierover geen nauwkeurige jaarcijfers bijhouden, en indien de lidstaten in hun nationale wetgeving geen onderscheid maken tussen projecten van bijlage I en bijlage II is het moeilijk

om daar in dit verband wel tussen te differentiëren. Het feit dat de landen zelf onvoldoende zicht hebben op het aantal uitgevoerde milieueffectrapportages en de toepassing van de m.e.r.-richtlijn in de praktijk, maakt het lastig om te speculeren over de redenen waarom het aantal uitgevoerde milieueffectrapportages zo sterk varieert tussen de lidstaten. Deze verschillen kunnen misschien worden verklaard door de verschillende economische omstandigheden in de diverse landen, maar kunnen ook samenhangen met de vastgestelde drempelwaarden.

- 4) Bepalingen ten aanzien van scoping zijn van discretionaire aard. Uit de evaluatie is gebleken dat er zeer uiteenlopende benaderingen van de scopingfase zijn. Sommige lidstaten lijken meer waarde te hechten aan een vroegtijdige scopingfase dan andere. In die landen die scoping niet verplicht hebben gesteld en die bij een vrijwillige scoping geen inspraakmogelijkheden bieden, lijkt scoping niet echt te leven. Sommige lidstaten vertonen echter de tegenovergestelde tendens en vereisen de publicatie van ontwerp-scopingrapporten of zelfs ontwerp-MER's. Ook wordt er in sommige lidstaten van uitgegaan dat inspraak van het publiek in de scopingfase duidelijk maakt welke effecten 'aanzienlijk' zijn voor de mensen die met het project zullen moeten leven, en niet alleen voor de 'deskundigen' – voor wie dat niet geldt.
- 5) Richtlijn 97/11/EG introduceerde nieuwe minimumeisen voor de informatie die door de opdrachtgever van het project moet worden verstrekt. Het niet verstrekken van de juiste informatie is in de meeste landen reden om de vergunning te weigeren, op grond van allerlei regelingen. Sommige lidstaten kennen een formele toetsingprocedure om te waarborgen dat de milieu-informatie die aan de bevoegde instantie wordt verstrekt, in overeenstemming is met de richtlijn. Soms is er een onafhankelijke evaluatiecommissie of groep deskundigen die de MER's toetst. Maar aangezien de richtlijn geen expliciete verplichting omvat om in een dergelijke toetsing te voorzien, bestaat daarvoor ook geen geharmoniseerde aanpak. De toetsing van de verstrekte informatie wordt in vrijwel alle lidstaten overgelaten aan de bevoegde instantie en in veel lidstaten wordt die instantie geacht deze toetsing uit te voeren zonder gebruik te maken van specifieke checklists of criteria. Hoewel de opsomming in bijlage IV een goed uitgangspunt vormt voor de eisen waaraan een MER moet voldoen, is deze nogal elementaire informatie slechts in enkele lidstaten gebruikt (bijv. checklists). In ongeveer de helft van alle lidstaten is enig onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatie in milieueffectrapporten en naar de algehele kwaliteit van de m.e.r. Daar waar dergelijk onderzoek is uitgevoerd, blijkt dat soms wel 50% van alle MER's niet volledig aan de eisen van de richtlijn voldoet.
- 6) Zonder formele bewaking van de resultaten van het m.e.r.-proces en zonder meer gedetailleerd onderzoek is het moeilijk om te beoordelen in hoeverre dit proces van invloed is geweest op aanvragen voor en besluiten over vergunningen. Een van de doelstellingen van de m.e.r.-richtlijn bestaat erin, bij de besluitvorming meer gewicht te geven aan de beoordeling van mogelijk aanzienlijke effecten, maar veel respondenten gaven aan dat andere maatschappelijke of economische voordelen ook moeten worden meegewogen wanneer besluiten over aanvragen voor vergunningen worden genomen. Uit de antwoorden op de vragen over vertragingen tussen de verstrekking van de vereiste milieu-informatie en het vergunningsbesluit, en tussen het vergunningsbesluit en het begin van het project, blijkt dat de lidstaten hier heel verschillend mee omgaan en dat dit een punt van aandacht zou kunnen zijn: wanneer vertragingen van lange duur zijn, kan de toestand van het milieu immers veranderen of kunnen er nieuwe mitigerende maatregelen beschikbaar komen. De lidstaten hebben geen indicatie gegeven van de omvang of de frequentie van dergelijke

vertragingen, er lijkt weinig aandacht te zijn voor de mogelijke gevolgen hiervan voor het milieu, en de aanpak ervan is weinig consistent.

- 7) In sommige lidstaten staat het onderzoek van alternatieven centraal in het m.e.r.-proces, in andere lidstaten lijkt de aandacht hiervoor nog niet optimaal te zijn. De meeste lidstaten eisen een beschrijving van het nulalternatief en andere projectalternatieven, waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om alternatieve locaties, processen, ontwerpen, enz. Allerlei instanties en soms ook het publiek kunnen betrokken zijn bij de selectie van de te beoordelen alternatieven, eventueel inclusief het meest 'milieuvriendelijke' alternatief. Veel lidstaten zien een verband tussen 'salamitactieken', 'wijzigingen en uitbreidingen' van projecten en 'cumulatieve effecten'. Het probleem van de mogelijke toepassing van salamitactieken wordt door de lidstaten onderkend en sommige landen hebben maatregelen getroffen om dit soort praktijken aan het licht te brengen en te voorkomen, onder meer door lage drempels vast te stellen of door waar passend een beoordeling van 'het gehele programma' te vragen. Zeer weinig lidstaten hebben concrete cijfers over de schaal waarop salamitactieken zouden kunnen voorkomen¹. Ten aanzien van wijzigingen en uitbreidingen zijn er allerlei verschillende benaderingen in de EU, afhankelijk van de geldende eisen voor andere vergunningen, de aard van het project en de aard van de wijziging of uitbreiding. In verschillende lidstaten wordt gebruik gemaakt van specifieke drempels (vaak een percentage van de omvang van het oorspronkelijke project) en onderzoek per geval, of een combinatie van die twee. Sommige lidstaten eisen een m.e.r. wanneer een wijziging van de omvang van een project wordt voorgesteld, ook zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake hoeft te zijn van bouwwerkzaamheden. Op grond van de antwoorden die de Commissie heeft ontvangen, lijkt men zich in toenemende mate bewust van de problemen die kunnen voortvloeien uit de eis om het cumulatieve effect te beoordelen, en veel lidstaten hebben terzake maatregelen getroffen. In de meeste lidstaten lijken duidelijke en uitvoerige richtsnoeren voor projectontwikkelaars en anderen te ontbreken, bijv. ten aanzien van de afbakening van het te beoordelen gebied, de noodzaak tot samenwerking tussen opdrachtgevers of andere regelingen om informatie beschikbaar te maken.
- 8) In de hele EU krijgt het publiek de gelegenheid om zich uit te spreken over m.e.r.-plichtige projecten. De mate van inspraak varieert aanzienlijk en de interpretatie van 'het betrokken publiek' loopt uiteen van tamelijk beperkt tot ruim. Uit de antwoorden die de Commissie heeft ontvangen, bleek dat de kans dat burgers gebruik maken van inspraakmogelijkheden, voor bepaalde projecten groter is dan voor andere. Gezien de grote verscheidenheid van projecttypen die onder de richtlijn vallen, de verschillende vergunningsystemen die voor verschillende projecttypen worden gehanteerd en het feit dat niet alle soorten projecten evenveel belangstelling wekken, is het niet verbazend dat er in de EU geen standaardaanpak is voor inspraak van het publiek. De omzetting van het Verdrag van Aarhus in de m.e.r.-wetgeving kan een goede gelegenheid bieden om de inspraak met betrekking tot m.e.r.-procedures te verbeteren. De Commissie is van mening dat er behoefte is aan betere formele en informele regelingen voor overleg over grensoverschrijdende effecten tussen buurlanden, en een garantie dat die regelingen praktisch zijn. Ook blijkt er in

¹ "Salamitactieken" verwijst naar het opsplitsen van een aanvankelijk project in een aantal afzonderlijke projecten die elk de vastgestelde drempel niet overschrijden of geen aanzienlijke effecten hebben op een onderzoek per geval en dus geen m.e.r. vereisen, maar die tezamen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

sommige landen behoefte te zijn aan verbetering van de bestaande intraregionale procedures. Verder zijn er meer nauwkeurige auditregelingen nodig om te zorgen voor betrouwbare informatie over het aantal en het soort grensoverschrijdende projecten en de uitkomst daarvan.

- 9) De effecten van projecten op de flora en fauna worden in de lidstaten beoordeeld in het kader van de m.e.r.-procedure. Wat dat betreft lijkt aan de informatie-eisen van Richtlijn 97/11/EG te worden voldaan. De antwoorden op de vragenlijst zijn minder expliciet over de mate waarin de diverse biodiversiteitsniveaus in de praktijk in aanmerking worden genomen. In het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit zijn onlangs richtsnoeren vastgesteld voor het opnemen van aspecten van biodiversiteit in milieueffectrapportages.
- 10) Risico's komen in de EU-landen op allerlei manieren en op zeer uiteenlopende niveaus aan bod, wat voor een deel het gevolg is van verschillen in geografische, geologische, klimatologische en andere omstandigheden. Het risico van ongevallen wordt in bijlage III als selectie criterium genoemd en veel MER's omvatten inderdaad risicobeoordelingen, maar toch zien de meeste lidstaten risico's los van het m.e.r.-proces omdat risico's vaak onder regelingen vallen waarop de m.e.r.-richtlijn niet van toepassing is. De relaties tussen m.e.r.-systemen en de nationale regelingen op het gebied van milieubeheer zijn gecompliceerd en er lijkt maar weinig sprake van echte afstemming tussen de uitvoering van de m.e.r.-richtlijn en de uitvoering van andere relevante richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn en de Habitatrichtlijn. Weinig lidstaten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid die Richtlijn 97/11/EG biedt om tot meer consistentie en minder herhaling van documentatie en beoordelingen te komen door m.e.r.- en IPPC-procedures beter te integreren. Sommige lidstaten spreken wel van een samenhang, maar daarbij kan het simpelweg gaan om een aanbeveling om m.e.r.- en andere relevante procedures gelijktijdig af te handelen.
- 11) De beoordeling van gezondheidseffecten komt momenteel niet als een sterk punt naar voren. Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten voor wat betreft de mate waarin ze rekening houden met dit type effecten. Afhankelijk van de vraag of wordt uitgegaan van een enge of ruime interpretatie van 'gezondheidseffecten', gebeurt dat in meerdere of mindere mate. Er zijn aanwijzingen dat gezondheidseffecten minder relevant worden geacht in het kader van milieueffectrapportage en/of dat ze tot op zekere hoogte onder andere wetgeving vallen. Ook zijn er enkele aanwijzingen dat gezondheidseffecten elders aan bod komen, bijvoorbeeld onder "verontreiniging" of "risico".
- 12) Hoewel de huidige m.e.r.-richtlijn geen bepalingen omvat met betrekking tot bezwaarprocedures, hebben de meeste lidstaten daarin wel voorzien. De rechtsmiddelen in het kader van m.e.r.-procedures beperken zich hoofdzakelijk tot het wettelijke recht van de bevolking om besluiten voor de rechter aan te vechten. Meestal is dat pas mogelijk nadat vergunning is verleend voor het betrokken project; weinig lidstaten bieden mogelijkheden om in eerdere fases van een m.e.r. naar de rechter te stappen.
- 13) Er zijn weinig formele regelingen voor een algemene controle op de kwaliteit van m.e.r.-procedures. De richtlijn zelf is nogal zwak op dit punt en spitst zich vooral toe op procedurele aspecten. De kwaliteitscontrole wordt grotendeels overgelaten aan de bevoegde instanties of moet plaatsvinden in het kader van een rechterlijke toetsing. Door het ontbreken van centraal toezicht op de voornaamste fases van de m.e.r.-

procedure is het voor de lidstaten moeilijk om te waarborgen dat hun m.e.r.-regeling consequent en correct wordt toegepast. Er zijn enkele voorbeelden van een innovatieve aanpak; sommige lidstaten werken bijvoorbeeld met controles achteraf om de kwaliteit van de uitkomst van het m.e.r.-proces te waarborgen.

AANBEVELINGEN – VOORGESTELDE MAATREGELEN

De informatie in dit verslag brengt diverse tekortkomingen en zwakke punten aan het licht. In sommige lidstaten heeft de Commissie voorbeelden gezien van een zeer goede aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om het stimuleren van inspraak of om duidelijke procedures voor kwaliteitscontrole. In andere lidstaten (of soms in dezelfde lidstaten die het op bepaalde punten heel goed doen) zijn er nog steeds zwakke punten. Deze bevindingen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen andere factoren opdat de Commissie kan vaststellen of de m.e.r.-richtlijn in dit stadium verdere aanpassing behoeft. Het grootste probleem lijkt te liggen bij de toepassing en de uitvoering van de richtlijn, en niet zozeer bij de omzetting van de wettelijke bepalingen van de richtlijn. Op grond van de vastgestelde knelpunten is wel duidelijk dat de toepassing van de richtlijn in diverse opzichten moet worden verbeterd en versterkt, en de Commissie zal daaraan blijven werken. De richtlijn biedt het raamwerk en de bestaande inbreukmechanismen bieden juridische mogelijkheden om te zorgen voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn. Om de doeltreffendheid van de richtlijn te verbeteren, is het volgens de Commissie van belang dat de lidstaten zich verantwoordelijk opstellen en dat ze de informatie in dit verslag op een positieve manier gebruiken om individueel en gezamenlijk hun prestaties te verbeteren.

Op basis van het verzamelde materiaal en na beoordeling van de sterkten en zwakten en de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn doet de Commissie de volgende aanbevelingen om te komen tot een betere tenuitvoerlegging van de m.e.r.-richtlijn:

- De lidstaten moeten hun nationale en regionale m.e.r.-wetgeving onder de loep nemen en de tekortkomingen verhelpen (bijv. met betrekking tot drempelwaarden, kwaliteitscontrole, salomitactieken, cumulatieve effecten e.d.). De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om de komende wijziging van de m.e.r.-richtlijn in het kader van de omzetting van het Verdrag van Aarhus daarvoor aan te grijpen.
- Een nauwgezette procedure voor het bijhouden van jaarcijfers is onmisbaar om op jaarbasis betrouwbare informatie te kunnen verstrekken over aantal en soort m.e.r.-projecten en de uitkomst van belangrijke besluiten. Voorzover de lidstaten nog niet over een dergelijk systeem beschikken, moeten ze dat invoeren. De Commissie denkt dat de lidstaten op die manier beter zullen kunnen bepalen hoeveel milieueffectrapportages er zijn uitgevoerd en voor welke soorten projecten, en dat ze de resultaten en de kwaliteit van die rapportages beter zullen kunnen beoordelen. Aan de hand daarvan kunnen ze hun systemen dan weer verbeteren.
- Met betrekking tot screening moeten de lidstaten die vaste imperatieve drempels hanteren, zich ervan vergewissen dat dit systeem garandeert dat alle projecten die aanzienlijke effecten zouden kunnen hebben, aan een passende screening worden onderworpen. De Commissie verwacht dat ze daarbij met name aandacht besteden aan projecten die in of nabij kwetsbare gebieden zijn gepland en aan de mogelijke cumulatieve gevolgen van projecten.
- De Commissie dringt erop aan dat de lidstaten meer gebruik maken van de richtsnoeren die zij heeft gegeven inzake screening, scoping, toetsing en cumulatieve

effecten. Ook zou er op nationaal niveau meer voorlichting moeten komen over het gebruik van deze kwaliteitscontroledocumenten. Deze documenten zijn te vinden op de webpagina van DG Milieu: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>.

- De kwaliteit van het m.e.r.-proces, en vooral het MER, vormt de sleutel tot een doeltreffende m.e.r.-procedure. De Commissie dringt erop aan dat lidstaten die nog geen formele regeling hebben voor de toetsing van de milieu-informatie die door opdrachtgevers van projecten wordt verstrekt, dergelijke regelingen alsnog treffen om een stipte naleving van de m.e.r.-richtlijn te waarborgen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het opzetten van deskundigencommissies, richtsnoeren voor de samenwerking tussen deskundigen, duidelijke instructies ten aanzien van verantwoordelijkheden, toetsing door onafhankelijke externe deskundigen, enz. Een ander mogelijk instrument voor kwaliteitscontrole is de invoering van een efficiënt systeem voor controle achteraf.
- De Commissie is van mening dat er in bepaalde lidstaten specifieke voorlichting voor lokale en regionale autoriteiten moet komen om hun kennis van de m.e.r.-richtlijn en de toepassing daarvan in hun land te vergroten. Mechanismen voor efficiënt bestuurlijk beheer moeten de capaciteitsopbouw helpen intensiveren.
- In grensoverschrijdend verband moeten de lidstaten meer gebruik maken van de UNECE-richtsnoeren voor bi- en multilaterale overeenkomsten en de praktische aspecten van grensoverschrijdende milieueffectrapportage (zie de webpagina van UNECE: <http://www.unece.org/env/eia>). De Commissie denkt dat dit zal helpen om goede regelingen te treffen, bijvoorbeeld voor rechtstreeks contact tussen de betrokken bevoegde autoriteiten en andere instanties voor overleg over grensoverschrijdende effecten.
- De kwaliteit van de m.e.r. heeft gevolgen voor het besluitvormingsproces en is van essentieel belang voor de doeltreffendheid van de richtlijn. Welke invloed de uitkomst van de m.e.r. heeft op de besluitvorming, is wezenlijk voor hetgeen met de m.e.r. en de richtlijn wordt beoogd. De kwaliteit van het besluit is afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die in het kader van het m.e.r.-proces is verstrekt, en de waarde van een goede m.e.r. moet tot uitdrukking komen in een besluit dat duidelijk rekening houdt met de milieudimensie die in het m.e.r.-proces naar voren is gekomen. In sommige lidstaten geldt dat de vergunning wordt geweigerd ingeval ernstige milieuschade wordt voorspeld. Wat dat betreft is de Commissie van mening dat de lidstaten hun nationale procedures zo nodig moeten aanscherpen en moeten zorgen dat de voorwaarden die aan (vervolg)besluit(en) worden verbonden, volstaan om eventuele voorspelde milieuschade te voorkomen of te beperken.
- De Commissie zal nagaan welke behoefte er is aan nader onderzoek naar het gebruik van drempelwaarden en de diverse screeningsystemen. Op basis daarvan moet er meer duidelijkheid worden verschaft en moet vergelijkbare informatie worden verkregen die het mogelijk maakt, duidelijke conclusies te trekken over manieren om het screeningproces te verbeteren en consistentere te maken. **(Initiatief 1)**.
- Indien deze aanbevelingen worden opgevolgd, zal dit de doeltreffendheid van de richtlijn al enigermate verbeteren. De Commissie zal samen met de lidstaten nagaan hoe de reeds beschikbare richtsnoeren kunnen worden verbeterd en uitgebreid. In overleg met deskundigen uit de lidstaten en andere belanghebbenden zoals NGO's, lokale en regionale overheden en het bedrijfsleven wil de Commissie een

interpretatieve en praktijkgerichte leidraad opstellen. Die zou kunnen helpen om iets te doen aan de bestaande verschillen ten aanzien van de afbakening van de projecten die onder de richtlijn vallen, de vaststelling en toepassing van drempelwaarden en beoordelingscriteria, de manier waarop het scopingproces wordt uitgevoerd, de relatie tussen de effecten van verschillende projecten (cumulatief effect, salamitactieken), de manier waarop risico's in de rapportages aan de orde komen, en het soort gegevens dat moet worden bijgehouden. De leidraad kan er ook toe bijdragen dat beter rekening wordt gehouden met gezondheidseffecten, die in het m.e.r.-proces in de lidstaten inconsistent of slechts ten dele in aanmerking worden genomen. Er is duidelijk behoefte aan een meer systematische aanpak. De aangekondigde communautaire strategie inzake gezondheid en milieu zal een solide basis vormen voor een dergelijke aanpak doordat zij overeenstemming tot stand brengt ten aanzien van de reikwijdte van het begrip "gezondheid van het milieu", en voorts voorziet in strategieën gericht op een groter bewustzijn van het verband tussen volksgezondheid en milieu. **(Initiatief 2)**.

- Verder zal de Commissie samen met de lidstaten nagaan hoe de situatie kan worden verbeterd via maatregelen op het gebied van opleiding van functionarissen met m.e.r.-bevoegdheid. **(Initiatief 3)**.
- Capaciteitsopbouw en vrijwillige maatregelen hebben echter hun grenzen, en in gevallen van onvolledige of inadequate omzetting en/of verkeerde toepassing van de richtlijn zal de Commissie maatregelen blijven nemen om de naleving af te dwingen. **(Initiatief 4)**.
- Voor een meer consistente toepassing zijn verdere wijzigingen van de richtlijn te zijner tijd misschien noodzakelijk. Op basis van de resultaten van de hierboven genoemde acties zal de Commissie nagaan om welke verdere wijzigingen het dan zou moeten gaan. Wijzigingen kunnen bijvoorbeeld de meest efficiënte manier zijn om te zorgen voor goede kwaliteitscontrole en consistente gegevensverzameling, terwijl ze ook noodzakelijk kunnen zijn om verbetering te brengen in de manier waarop met drempelwaarden en cumulatieve effecten wordt omgegaan. Er zouden dan meteen ook andere verduidelijkingen en verbeteringen kunnen worden doorgevoerd (bijvoorbeeld ten aanzien van de procedure voor het verlenen van vrijstelling in uitzonderlijke gevallen (artikel 2, lid 3)). Al deze maatregelen zullen, in combinatie met de tenuitvoerlegging van de SMER-richtlijn, een krachtig instrumentarium opleveren om de besluitvorming te verbeteren en de doelstellingen van het 6^e MAP te helpen verwezenlijken. **(Initiatief 5)**.

BIJLAGE

Vijfjaarlijks verslag over de toepassing en de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG)

1. Inleiding

1.1. Doelstellingen

1.1.1. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad (zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG) betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna de m.e.r.-richtlijn genoemd) geldt als een van de 'voornaamste onderdelen van de milieuwetgeving van de Europese Unie (EU)'². Het primaire doel van milieueffectrapportage is om, voorafgaand aan de vergunningverlening voor een groot project, de eventuele aanzienlijke milieueffecten van dat project vast te stellen en waar mogelijk mitigerende maatregelen te treffen om die effecten te verminderen of te verhelen. M.e.r. is bedoeld als hulpmiddel bij de besluitvorming en wordt algemeen gezien als een proactieve voorzorgsmaatregel die, in combinatie met inspraak en advisering, kan bijdragen tot het verwezenlijken van de bredere milieudoelstellingen en beleidsprincipes van de EU. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, moet de m.e.r.-richtlijn echter in de hele EU zo consistent mogelijk worden toegepast. Uit de evaluaties van de werking van Richtlijn 85/337/EEG die de Europese Commissie (EC) in 1993 en 1997 heeft gemaakt³, alsook uit andere bronnen⁴, komt naar voren dat de toepassing van essentiële m.e.r.-onderdelen zoals screening en scoping weinig consistentie vertoonde. Verder oordeelde het Europese Hof van Justitie (EHvJ) in enkele belangrijke rechtszaken⁵ dat een aantal lidstaten de richtlijn niet volledig ten uitvoer had gelegd. Vanwege de verschillende vergunningprocedures die de lidstaten hanteren, is het problematisch geweest om te komen tot een consistente uitvoering in de hele Gemeenschap. Een van de doelstellingen van wijzigingsrichtlijn 97/11/EG was dan ook om de verschillen in toepassing tussen de lidstaten te minimaliseren en de uitvoering te harmoniseren.

1.1.2 Het is een hele uitdaging om te zorgen dat de m.e.r.-richtlijn in alle lidstaten van de EU op doeltreffende en consistente wijze wordt overgenomen en uitgevoerd. Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn heeft de Commissie tweemaal eerder een evaluatie uitgevoerd, waarvan in 1993 en in 1997 verslag werd gedaan. De drie voornaamste doelstellingen van de voorliggende evaluatie zijn:

² Zie CEG, *Environmental Impact Assessment Guidance on Screening*, Brussel, 2001.

³ CEG, *Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en bijlagen voor de lidstaten*, COM(93)28 def., vol. 12, Brussel, april 2003. CEG, *Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten*, 1997.

⁴ Zie Dresner, S. en Gilbert, N., "Decision-making Processes for Projects Requiring Environmental Impact Assessment: Case Studies in Six European Countries", *Journal of Environmental Assessment Policy en Management*, vol. 1, nr. 1, 1999, pp. 105-130, alsook Ladeur, K.-H. en Prella, R., "Environmental Assessment en Judicial Approaches to Procedural Errors – A European en Comparative Law Analysis", *Journal of Environmental Law*, vol. 3, nr. 2, 2001, pp. 185-198.

⁵ Zie de zaken C-392/96, C-150/97 en C-287/98.

- een gedetailleerd overzicht te geven van de regelingen die de lidstaten hebben getroffen om de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen ten uitvoer te leggen;
- een gedetailleerd overzicht te geven en een evaluatie te maken van de toepassing van de m.e.r.-richtlijn als geheel;
- suggesties en aanbevelingen te doen voor verdere verbetering van de toepassing en de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn als geheel.

Met name wordt ingegaan op de uitvoering van de voornaamste fases en de voornaamste elementen van de m.e.r.-richtlijn, namelijk:

- de uitbreiding van het aantal en het soort m.e.r.-plichtige projecten en de overheveling van bepaalde projecttypen (bijvoorbeeld grote intensieve veehouderijen) naar bijlage I;
- de manier waarop de lidstaten specifieke projecten vrijstellen van de bepalingen van de richtlijn (artikel 2, lid 3);
- de omvang en aard van de projecten die op grond van artikel 1, lid 5, zijn uitgezonderd van de richtlijn, de manier waarop vergunningen worden verleend, en de wijze waarop de milieu-informatie in aanmerking wordt genomen in het besluitvormingsproces;
- de regels die de lidstaten hanteren ten aanzien van screening en scoping en de wijze waarop criteria of drempelwaarden voor onderzoek per geval worden toegepast;
- de informatie die door de opdrachtgever wordt verstrekt en de volledigheid van de verstrekte informatie, alsook de manier waarop de bevoegde instanties controleren of de informatie volledig is;
- gezondheidsaspecten en de samenhang met zaken zoals luchtkwaliteit e.d.;
- het toepassen van 'salamitactieken', en mogelijkheden voor initiatiefnemers van projecten om aan een m.e.r.-procedure te ontkomen door projecten zodanig te ontwerpen dat ze onder de drempels of criteria voor een m.e.r. blijven;
- de inachtneming van de cumulatieve effecten van projecten, en de manier waarop ruimtelijke grenzen en tijdgrenzen worden vastgesteld;
- risicoanalyse en de gehanteerde methoden om risico's te beoordelen en bekend te maken;
- de samenhang met andere richtlijnen, met name de IPPC-richtlijn en de Habitatrichtlijn;
- de geldende regelingen voor grensoverschrijdend overleg;

- de manier waarop de lidstaten omgaan met wijzigingen of uitbreidingen van projecten waarvoor reeds een vergunning is afgegeven;
- de wijze waarop alternatieven worden beoordeeld en beschreven, met inbegrip van de manier waarop alternatieven worden vastgesteld en afgebakend; en
- de bestaande inspraakmechanismen in het licht van de goedkeuring van ontwerp-richtlijn COM(2000) 839 tot wijziging van de m.e.r.-richtlijn om aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus te voldoen.

1.2. Onderzoeksteam

1.2.1 Deze evaluatie is uitgevoerd door de Impacts Assessment Unit (IAU) van de School of Planning (SoP), Oxford Brookes University⁶, in samenwerking met een stuurgroep bestaande uit medewerkers van DG Milieu en een vertegenwoordiger van de lidstaten.

1.3. Methodiek

1.3.1 De voornaamste informatiebron voor deze studie werd gevormd door de antwoorden van de lidstaten op een vragenlijst die was opgesteld en rondgestuurd door DG Milieu (deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 1 bij dit verslag). Om de antwoorden van de lidstaten zo goed mogelijk te kunnen interpreteren, heeft DG Milieu de meeste lidstaten vervolgens om nadere toelichting op belangrijke aspecten van hun uitvoering van de richtlijn gevraagd. Bij de eerste beschouwing van de antwoorden bleek dat op nog een aantal andere punten meer informatie van sommige lidstaten nodig was, en het IAU-team heeft deze op individueel niveau ingewonnen. Verder is onder alle nationale m.e.r.-deskundigen van de lidstaten nog een tweede lijst met vragen verspreid, die de IAU meer inzicht moest geven in de werking van de wijzigingsrichtlijn (deze extra vragen zijn eveneens opgenomen in bijlage 1). Bij deze willen de stuurgroep van DG Milieu en de Impacts Assessment Unit graag hun dank uitspreken aan alle medewerkers uit de lidstaten die hebben meegewerkt en geholpen om informatie voor dit verslag te verstrekken. De antwoorden op de vragenlijst en de aanvullende vragen om extra uitleg en toelichting zijn door het projectteam geanalyseerd, waarbij ieder lid van het team verantwoordelijk was voor een bepaalde groep vragen.

⁶ De SoP is het grootste instituut in zijn soort in het Verenigd Koninkrijk, en een van de grootste in Europa. Het telt ruim 700 studenten in allerlei bachelor-, master- en promotieonderzoeksprogramma's, en daarnaast meer dan 60 onderwijsgevende, administratieve, technische en onderzoeksmedewerkers. In 2001 verwerfde de School of Planning een hoge classificatie in de Higher Education Funding Council for England Research Assessment Exercise van 2001. Dat betekent dat het instituut zich tot de beste nieuwe universitaire planningsinstituten van het UK mag rekenen en vormt een bevestiging van andere recente beoordelingen waarbij Oxford Brookes als beste Britse planningsinstituut uit de bus kwam. De IAU is een gevestigd, door de EU erkend, centrum voor onderzoek en onderwijs op het gebied van milieueffectrapportage (m.e.r.), milieubeleid en milieubesluitvorming. De IAU staat onder leiding van prof. John Glasson, die ook directeur is van de School of Planning.

1.3.2 Om beter inzicht te krijgen in de problematiek rond de uitvoering van Richtlijn 97/11/EG, is onderzoek gedaan naar bestaande literatuur over de werking van de gewijzigde m.e.r.-richtlijn, inclusief relevante rechtszaken. Verder zijn websites van Europese academische instellingen en m.e.r.-gebonden sites doorzocht op verdere informatie over de toepassing van milieueffectrapportage binnen de EU.

1.4. Structuur van het verslag

1.4.1 Dit verslag is opgebouwd rond de omzetting en uitvoering van Richtlijn 97/11/EG en de werking van de m.e.r.-richtlijn als geheel, en niet zozeer op basis van de afzonderlijke vragen uit de vragenlijst van DG Milieu. Op die manier kon een zo volledig mogelijk beeld worden verkregen van het verloop van de omzetting en de uitvoering en zijn belangrijke kwesties aan het licht gekomen die verdere aandacht behoeven. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 een beeld geschetst van de achtergrond waartegen 97/11/EG tot stand is gekomen en van de factoren die ten grondslag hebben gelegen aan de daarin geïntroduceerde wijzigingen, en wordt ingegaan op het verloop van het omzettingsproces in de lidstaten en op de problemen die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering. De kern van dit verslag wordt gevormd door de hoofdstukken 3 en 4. Die gaan gedetailleerd in op de uitvoering van de richtlijn en behandelen de voornaamste door de richtlijn geïntroduceerde veranderingen op het gebied van screening, scoping en toetsing, alsmede de voornaamste problemen die door de wijzigingsrichtlijn verholpen moesten worden. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn als geheel en omvat een aantal aanbevelingen voor de ontwikkeling van de m.e.r.-richtlijn in de toekomst.

1.5. Terminologie

1.5.1 Voor de duidelijkheid worden hieronder enkele in dit verslag gebruikte termen gedefinieerd:

- m.e.r. – milieueffectrapportage: de gehele beoordelingsprocedure die meerdere afzonderlijke fases, zoals screening, scoping en inspraak, omvat.
- m.e.r.-richtlijn: de richtlijn als geheel, d.w.z. Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd door 97/11/EG; daar waar in dit verslag wordt verwezen naar Richtlijn 85/337/EEG of Richtlijn 97/11/EG, gaat het alleen om die specifieke richtlijn die in de tekst wordt genoemd;
- milieu-informatie, inclusief het milieueffectrapport (MER): het door of in opdracht van de opdrachtgever opgestelde rapport, document of pakket documenten dat de in artikel 5 van de m.e.r.-richtlijn vereiste milieu-informatie omvat, dat de basis vormt voor inspraak van het publiek en advies van milieu-instanties en dat bij de bevoegde instantie wordt ingediend.

2. ACHTERGROND VAN DE WIJZIGING VAN DE M.E.R.-RICHTLIJN (85/337/EEG)

2.1 Evaluaties van m.e.r.-richtlijn 85/337/EEG

2.1.1 In de twee voorgaande evaluaties van de uitvoering van de richtlijn, in 1993 en 1997⁷, werden grote verschillen tussen de lidstaten geconstateerd ten aanzien van de toepassing van een aantal essentiële, door de richtlijn vereiste stappen in de procedure. Hoewel de conclusie indertijd was dat de formele verplichtingen van de richtlijn in de EU als geheel 'grotendeels waren nagekomen', bleef het op sommige terreinen toch onduidelijk of alle lidstaten de regels voor belangrijke fases, zoals screening, wel strikt naleefden. In de evaluatie van 1993 werd geconstateerd dat het risico bestond dat de vrijheid die de lidstaten hadden om drempelwaarden vast te stellen voor projecten van bijlage II, kon leiden tot een algemeen verlies aan betekenis van de bepalingen van artikel 2, lid 1. Het was vooral om die reden dat 97/11/EG een nieuwe bijlage III omvatte met selectiecriteria voor de vaststelling van drempelwaarden en voor de individuele beoordeling van projecten van bijlage II. In het verslag van 1993 kwamen ook problemen naar voren met betrekking tot het niveau en de kwaliteit van de informatie die in het kader van het m.e.r.-proces aan de bevoegde autoriteiten werd verstrekt. Naar aanleiding daarvan moest 97/11/EG voorzien in nieuwe minimuminformatie-eisen (artikel 5, lid 3) en facultatieve scopingprocedures (artikel 5, lid 2).

2.1.2 In het verslag van 1997 werd de nadruk gelegd op de vele verschillende m.e.r.-systemen die in de EU van kracht zijn. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel hadden de lidstaten de richtlijn omgezet in nationale wetgeving en vaak ingepast in bestaande regelingen die op basis van hun eigen juridische tradities en cultuur tot stand waren gekomen. Het verslag noemde ook een aantal problemen met betrekking tot het taalgebruik in de richtlijn en klachten van lidstaten over de onduidelijke betekenis van bepaalde termen, en trachtte om duidelijkere definities of interpretaties te geven van essentiële termen zoals 'projecten'.

2.1.3 Beide verslagen gingen ook in op de grote verscheidenheid aan vergunningprocedures die in diverse lidstaten voor verschillende soorten projecten werden gebruikt. Sommige lidstaten hanteren één vergunningprocedure voor alle projecttypen, andere hebben er twee of meer (soms veel meer), maar er zijn ook lidstaten met een tweefasensysteem waarbij de vergunning voor sommige aspecten van een project onder een bepaald deel van de wetgeving valt (bijv. ruimtelijke ordening) en andere aspecten onder een ander deel (bijv. milieuwetgeving). Vanwege deze verschillen is het een zeer gecompliceerde opgave om een goede vergelijking te maken van het functioneren van de richtlijn in de diverse lidstaten en in de EU als geheel. In 2002 is dat nog steeds het geval.

⁷ CEG, *Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten en bijlagen voor de lidstaten*, COM(93)28 def., vol. 12, Brussel, april 2003. CEG, *Verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten*, 1997.

2.1.4 In het verslag van 1997 werd geconstateerd dat alle lidstaten een regeling hadden getroffen voor de m.e.r. van de in bijlage I genoemde projecten; ten aanzien van projecten van bijlage II was de stand van zaken echter veel minder duidelijk. Met bijlage-II-projecten werd verschillend omgegaan, zowel qua interpretatie als qua relevantie die bepaalde landen eraan hechtten. De meeste lidstaten bleken gebruik te maken van enige vorm van beoordelingscriteria of drempelwaarden om te bepalen of een bijlage-II-project aan een m.e.r. moest worden onderworpen. In sommige lidstaten waren deze indicatief van aard en bedoeld om de m.e.r.-plicht per geval te beoordelen, terwijl in andere lidstaten de drempelwaarden imperatief waren en een project dat boven de drempels uitkwam, automatisch m.e.r.-plichtig was. In sommige gevallen waren drempels zodanig vastgesteld dat in de praktijk hele projecttypen buiten de m.e.r.-regeling vielen. Deze gevallen waren aanleiding voor rechtszaken die duidelijke jurisprudentie opleverden over de toepassing van de m.e.r.-richtlijn in de EU. Verder werden in het verslag van 1997 grote verschillen geconstateerd in de hoogte van de drempels (bijv. oppervlakte, capaciteit) die de verschillende lidstaten hadden vastgesteld voor dezelfde soorten projecten.

2.1.5 De voornaamste bevindingen van de evaluatie van 1997 kunnen als volgt worden samengevat:

- m.e.r. vormt een vast onderdeel van alle vergunningsystemen, maar er bestaan grote verschillen met betrekking tot de procedures (bijv. verschillende stappen in de procedure; samenhang met andere relevante procedures);
- verschillende interpretaties en procedures voor projecten van bijlage II;
- te weinig kwaliteitscontrole op het m.e.r.-proces;
- lidstaten besteedden niet genoeg aandacht aan de beschouwing van alternatieven;
- er was sprake van verbetering ten aanzien van inspraak en raadpleging; en
- lidstaten klaagden over het gebrek aan eenduidigheid en het ontbreken van definities van essentiële termen in de richtlijn.

2.2. Beleidsmatige en juridische context

2.2.1 De ontwikkeling van de m.e.r.-praktijk in de Europese Unie is te beschouwen als een voortschrijdend proces dat wordt bepaald door beleidsmatige en juridische ontwikkelingen. De vijfjaarlijkse evaluaties van de m.e.r.-richtlijn hebben deel uitgemaakt van die ontwikkelingen en hebben meer inzicht gegeven in de sterkten, zwakten, kosten en baten van de werking van de m.e.r.-procedures. Ook hebben ze duidelijk gemaakt waar verbeteringen mogelijk waren en/of waar de algemene bepalingen van de richtlijn verduidelijkt of aangescherpt konden worden. Deze evaluaties waren echter niet de enige factor die van invloed is geweest op de ontwikkeling van de m.e.r.-richtlijn. Sinds de goedkeuring in 1985 en het verstrijken van de omzettingstermijn in 1988 is een aantal zaken voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie en is op belangrijke punten wat meer helderheid verkregen, zodat de richtlijn beter kon worden geïnterpreteerd en dus ook geïmplementeerd. Verder zijn er

sinds 1985 door de EU enkele belangrijke beleidsbeslissingen genomen die in de m.e.r.-richtlijn moesten worden geïntegreerd.

2.2.2 De m.e.r.-richtlijn stamt van vóór een groot aantal belangrijke veranderingen in de EU. De eerste daarvan was de Europese Akte van 1986, die, samen met het Verdrag van Maastricht van 1992, de voornaamste beginselen van het Europese milieubeleid consolideerde en tot een belangrijk onderdeel van alle beleidsterreinen van de EU maakte. Vervolgens werd het 5^e Milieuactieprogramma goedgekeurd, dat de nadruk legde op een geïntegreerde benadering van milieubescherming en milieubeheer. Verder is er een aantal belangrijke richtlijnen ingevoerd die implicaties hadden op het gebied van milieueffectrapportage, onder meer:

- Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, die hun eigen beoordelingsprocedures kennen voor Natura 2000-gebieden;
- Richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, die implicaties heeft voor inspraak en raadpleging in het kader van het m.e.r.-proces;
- Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, die een nieuw vergunningensysteem invoerde voor veel van de projecttypen uit de bijlagen van de m.e.r.-richtlijn; in Richtlijn 97/11/EG werd een nieuw lid aan artikel 2 toegevoegd op grond waarvan de lidstaten één procedure mogen gebruiken om tegelijkertijd aan 85/337/EEG en 96/61/EG te voldoen.

2.2.3 Het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, dat in 1991 door 29 landen en de EU werd ondertekend, betekende een verruiming en aanscherping van de bepalingen van 85/337/EEG met betrekking tot overleg over grensoverschrijdende effecten. Naar aanleiding van dit verdrag moesten de artikelen 7 en 9 van 85/337/EEG worden gewijzigd om te zorgen dat de betrokken lidstaten meer informatie krijgen indien er sprake is van een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect. Het Verdrag van Espoo definieert een grensoverschrijdend effect als: *"ieder effect, niet uitsluitend van mondiale aard, dat binnen een gebied onder de rechtsmacht van een Partij (bij het verdrag) wordt teweeggebracht door een voorgenomen activiteit die geheel of gedeeltelijk zou plaatsvinden binnen het gebied onder de rechtsmacht van een andere Partij"*. Deze definitie heeft betrekking op zowel projecten als effecten die grensoverschrijdend zijn, en de reikwijdte van het verdrag is dus niet beperkt tot projecten die zich nabij een grens bevinden. Voorts bepaalde het EHvJ in zaak C-133/94 (Commissie/België) dat de overlegverplichtingen die worden genoemd in artikel 7 van 85/337/EEG, niet uitsluitend gelden voor projecten in regio's die aan andere landen grenzen. Het Verdrag van Espoo omvat een lijst van activiteiten waarop het verdrag van toepassing is, waaronder een aantal projecttypen die niet in de bijlagen van 85/337/EEG waren opgenomen:

- installaties voor de productie en opwerking van splijtstoffen;
- grondwateronttrekking (10 miljoen kubieke meter of meer per jaar); en

- grootschalige ontbossing.

In de wijzigingsrichtlijn 97/11/EG werden twee van deze projecttypen toegevoegd aan bijlage I en één activiteit (ontbossing) aan bijlage II; daarnaast werden nog acht projecttypen uit het Verdrag van Espoo overgeheveld van bijlage II naar bijlage I om de m.e.r.-richtlijn in overeenstemming te brengen met dit verdrag.

2.2.4 De m.e.r.-richtlijn heeft een aanzienlijk aantal klachten opgeleverd waar de Commissie op heeft moeten reageren. De tabellen en figuren op de volgende bladzijden geven details ten aanzien van deze klachten en andere procedures. Deze tabellen bevatten statistische informatie over inbreukprocedures in de periode 1997-2001 in verband met de toepassing van de communautaire m.e.r.-wetgeving. Met het oog op een correcte interpretatie hiervan worden de voornaamste gebruikte termen in kader 1 gedefinieerd.

Kader 1

SCHRIFTELIJKE AANMANING

De schriftelijke aanmaning vormt de eerste stap in een inbreukprocedure. Wanneer de Commissie meent dat een lidstaat een verplichting krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet is nagekomen, stuurt zij de betrokken lidstaat een schriftelijke aanmaning en stelt zij hem in de gelegenheid daarop te reageren.

MET REDENEN OMKLEED ADVIES

Een met redenen omkleed advies wordt uitgebracht wanneer de Commissie ervan overtuigd is dat er sprake is van een inbreuk. Artikel 226, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt: Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze Staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.

AANHANGIGMAKING

Aanhangigmaking is het punt waarop de Commissie zich tot het Europese Hof van Justitie wendt en de inbreukprocedure een gerechtelijke procedure wordt. Artikel 226, lid 2, van het Verdrag bepaalt: Indien de betrokken Staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie.

DOOR DE COMMISSIE AMBTSHALVE INGELEIDE PROCEDURE

'Ambtshalve ingeleide' procedures worden rechtstreeks door de Commissie ingesteld. Dat gebeurt voornamelijk op basis van schriftelijke vragen en verzoekschriften van het Europees Parlement. Het feit dat er tegen de ene lidstaat meer zijn geweest dan tegen de andere, heeft overigens dezelfde redenen als in het geval van klachten (zie hieronder). Dat de Commissie tegen bepaalde lidstaten veel 'ambtshalve ingeleide procedures' heeft ingesteld, betekent dus niet dat de situatie in deze landen volgens de Commissie slechter zou zijn dan in andere lidstaten.

2.2.5 De Commissie controleert in verschillende fases of het gemeenschapsrecht in de lidstaten correct wordt uitgevoerd. Eerst gaat zij na of de lidstaten de richtlijnen binnen de gestelde termijnen hebben omgezet in hun eigen rechtsstelsels. Vervolgens controleert zij enerzijds of de wetgeving van de lidstaten in overeenstemming is met de betrokken richtlijnen, en anderzijds of deze wetgeving in de praktijk correct wordt toegepast en of de lidstaten ook in administratief opzicht correct te werk gaan. Bij het beoordelen van de toepassing in de lidstaten baseert de Commissie zich op verslagen van de lidstaten over: de toepassing van de richtlijnen, eventuele klachten die wijzen op specifieke gevallen van potentiële inbreuk op het gemeenschapsrecht; en feiten die via schriftelijke vragen en verzoekschriften van het Europees Parlement bij de Commissie onder de aandacht worden gebracht. De controle die de Commissie

uitoefent op de toepassing van de m.e.r.-richtlijn, berust dus hoofdzakelijk op klachten, verzoekschriften en schriftelijke vragen. Hoewel dat een zeer nuttige bron van informatie is om tekortkomingen in de verschillende lidstaten te constateren, levert deze niet altijd objectieve gegevens op om de 'prestaties' van de verschillende lidstaten te kunnen vergelijken. De Commissie krijgt zo alleen zicht op problemen waarover een klacht, verzoekschrift of schriftelijke vraag wordt ingediend, en het kan gebeuren dat ernstige problemen nooit aan het licht komen. De verschillen in het aantal klachten per lidstaat hangen onder meer samen met factoren als milieubewustzijn, gevoel van betrokkenheid bij overheidsbesluiten en vertrouwen in de Europese instellingen.

Tabel 1. 2001 Non-conformiteit met Richtlijn 1985/337 en 1997/11 per fase, 1997-2001

| | Oostenrijk | België | Denemarken | Finland | Frankrijk | Duitsland | Griekenland | Ierland | Italië | Luxemburg | Nederland | Portugal | Spanie | Zweden | UK | Subtotaal | Jaartotaal |
|---------------------------------------|------------|--------|------------|---------|-----------|-----------|-------------|---------|--------|-----------|-----------|----------|--------|--------|----|-----------|------------|
| 1997 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Aanhangigmakingen | | | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | 1 | | | | | | | | | | | | | | 1 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangigmakingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 3 |
| 1998 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | 1 | | | | 1 | | 1 | | | | 1 | | 1 | | 5 | |
| Aanhangigmakingen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangigmakingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 5 |
| 1999 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangigmakingen | | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | | 2 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | | 2 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangig- makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 4 |
| 2000 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | 1 | | | | | 1 | | 1 | | | | | | | 3 | |
| Aanhangig- makingen | | 1 | | | | | | | | | | | | | | 1 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangig- makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 5 |
| 2001 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 | 2 | |
| Aanhangig- makingen | | | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Aanhangig- makingen art. 228 | | | | | | 1 | | | | | | | | | | 1 | 5 |
| Totaal per land (1997-2001) | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 2 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | | |
| TOTAAL EU | | | | | | | | | | | | | | | | | 22 |

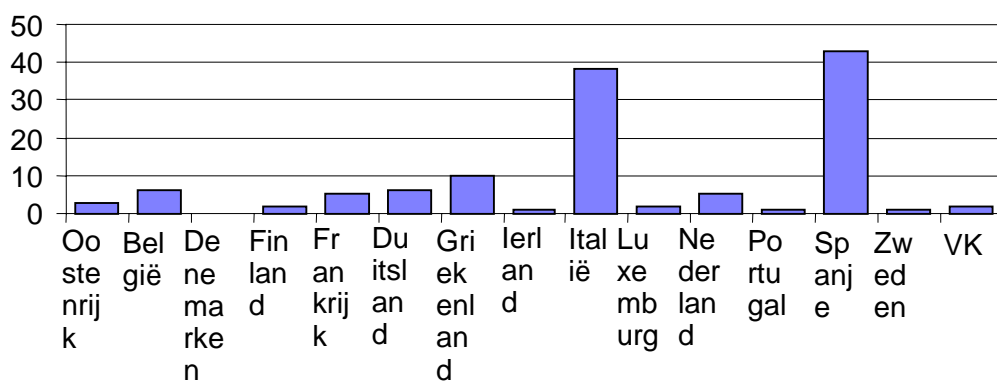
Tabel 2. Onjuiste toepassing van Richtlijn 1985/337 en 1997/11 per fase, 1997-2001

| | Oostenrijk | België | Denemarken | Finland | Frankrijk | Duitsland | Griekenland | Ierland | Italië | Luxemburg | Nederland | Portugal | Spanje | Zweden | UK | Subtotaal | Jaartotaal |
|---------------------------------------|------------|--------|------------|---------|-----------|-----------|-------------|---------|--------|-----------|-----------|----------|--------|--------|----|-----------|------------|
| 1997 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangig-makingen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangig-makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 0 |
| 1998 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | | | | | 1 | | | | 1 | | | | 2 | |
| Aanhangig-makingen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangig-makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 2 |
| 1999 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | 1 | | | | | 1 | 1 | | | | | | 1 | | | 4 | |
| Aanhangig-makingen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|---|----|----|----|
| Aanhangig- makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 4 |
| 2000 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | | | | 3 | 1 | 1 | | 1 | 3 | | | | 9 | |
| Aanhangig- makingen | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | |
| Aanhangig- makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 9 |
| 2001 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Met redenen omklede adviezen | | | | 2 | | | 4 | 3 | | 1 | 2 | 6 | | 1 | 19 | | |
| Aanhangig- makingen | | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | 2 | | |
| Schriftelijke aanmaning art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | 0 | | |
| Met redenen omklede adviezen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | 0 | | |
| Aanhangig- makingen art. 228 | | | | | | | | | | | | | | | 0 | 21 | |
| Totaal per land (1997-2001) | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 9 | 4 | 1 | 1 | 4 | 11 | 0 | 1 | | |
| TOTAAL EU | | | | | | | | | | | | | | | | | 36 |

Tabel 3. Nieuwe ambtshalve ingeleide procedures inzake m.e.r. per jaar

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | TOTAA L |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Oostenrijk | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 |
| België | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 | 6 |
| Denemarken | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finland | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Frankrijk | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 5 |
| Duitsland | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 6 |
| Griekenland | 0 | 2 | 1 | 5 | 2 | 10 |
| Ierland | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Italië | 1 | 2 | 10 | 14 | 11 | 38 |
| Luxemburg | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Nederland | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 5 |
| Portugal | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Spanje | 1 | 9 | 8 | 12 | 13 | 43 |
| Zweden | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| UK | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| TOTAAL | 5 | 14 | 32 | 38 | 36 | 125 |

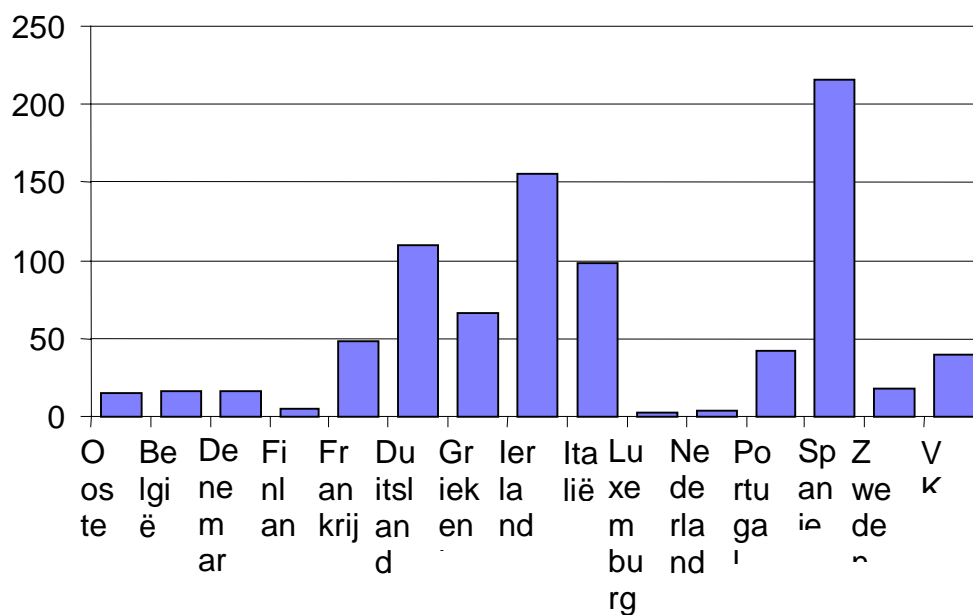


Figuur 1. Totaal aantal nieuwe ambtshalve ingeleide procedures (1997-2001)

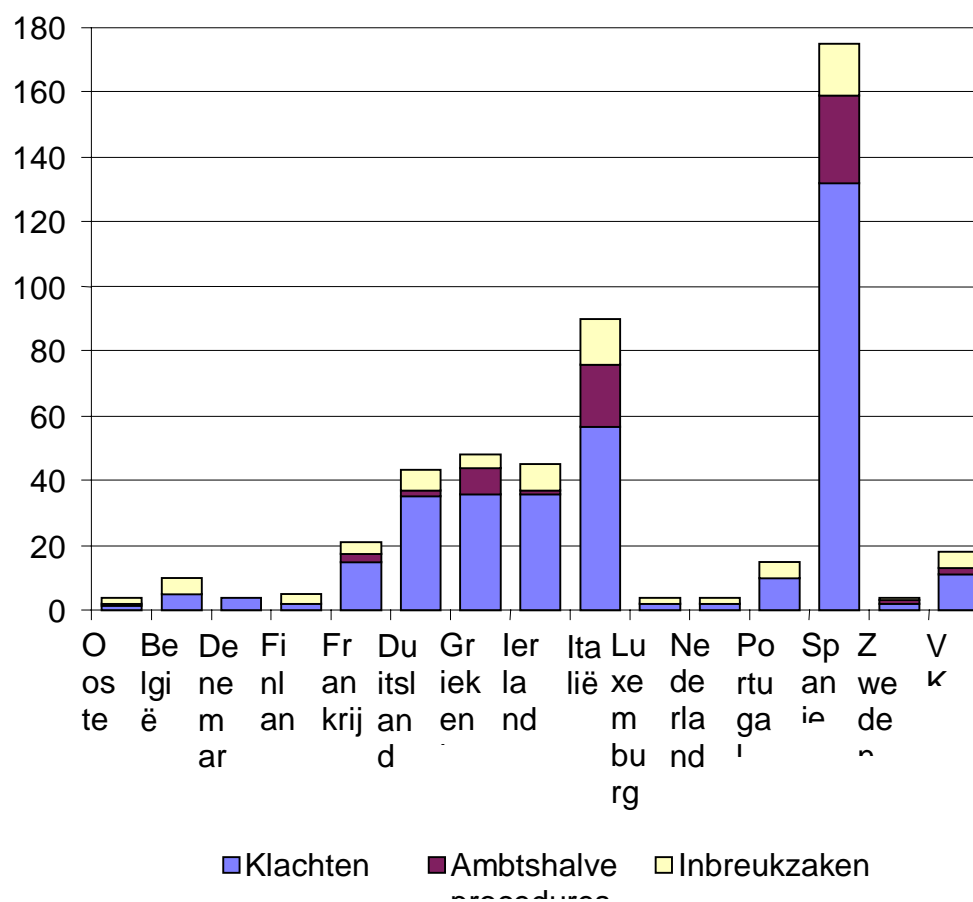
Tabel 4. Nieuwe ingestelde klachten inzake m.e.r. per jaar

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | TOTAAL |
|---------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Oostenrijk | 5 | 1 | 1 | 4 | 4 | 15 |
| België | 2 | 6 | 3 | 1 | 5 | 17 |
| Denemarken | 1 | 4 | 7 | 2 | 3 | 17 |
| Finland | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 5 |
| Frankrijk | 13 | 8 | 4 | 10 | 13 | 48 |
| Duitsland | 5 | 18 | 17 | 31 | 39 | 110 |
| Griekenland | 5 | 15 | 10 | 20 | 16 | 66 |
| Ierland | 14 | 23 | 20 | 67 | 31 | 155 |
| Italië | 5 | 13 | 23 | 25 | 32 | 98 |
| Luxemburg | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Nederland | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 4 |
| Portugal | 6 | 9 | 7 | 15 | 5 | 42 |
| Spanje | 17 | 34 | 38 | 49 | 77 | 215 |
| Zweden | 3 | 4 | 3 | 5 | 3 | 18 |
| UK | 3 | 7 | 11 | 13 | 6 | 40 |
| TOTAAL | 81 | 144 | 145 | 245 | 237 | 852 |

Figuur 2. Totaal aantal nieuwe ingestelde klachten (1997-2001)



Figuur 3. Niet afgesloten zaken inzake m.e.r. (situatie per 25/09/2002)



2.2.6 Uit deze cijfers is af te leiden dat slechts een zeer klein deel van alle klachten en 'ambtshalve ingeleide' procedures zich tot een inbreukprocedure ontwikkelt. Tussen 1997 en 2001 heeft de Commissie 977 klachten (inclusief 'ambtshalve ingeleide' procedures) ingesteld wegens non-conformiteit en verkeerde toepassing van de m.e.r.-richtlijn. In diezelfde periode heeft de Commissie slechts 36 met redenen omklede adviezen aan de lidstaten gestuurd, 22 wegens non-conformiteit en 36 wegens verkeerde toepassing van de m.e.r.-richtlijn. Daar zijn twee belangrijke verklaringen voor:

a) Klachten kunnen ongegrond zijn (maar de Commissie is op grond van haar eigen regels verplicht om een klachtendossier te openen, ook bij een zeer geringe kans op een inbreuk)⁸. In veel gevallen is duidelijk dat het publiek de richtlijn en de rol van de Commissie niet goed begrijpt: mensen klagen soms lang voordat er enige administratieve procedure van start is gegaan en beweren dat er geen m.e.r.-procedure is uitgevoerd, terwijl er dan in feite geen inbreuk is vast te stellen omdat het daarvoor nog te vroeg is en de richtlijn alleen vereist dat er een m.e.r. wordt uitgevoerd voordat er een vergunning wordt verleend. Het komt ook voor dat men beweert dat een project een aanzienlijk effect zal hebben, maar dat de Commissie niet weet dat er een screening- of een m.e.r.-procedure loopt (en dus dat de bevoegde instantie de richtlijn toepast). De Commissie is niet bevoegd om de milieueffecten van afzonderlijke projecten te beoordelen, zij is alleen bevoegd om te beoordelen of en hoe de richtlijn wordt toegepast. In weer andere gevallen moet de informatie op basis waarvan de klacht werd ingediend, nader worden gespecificeerd om de relevantie ervan te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld de aard van een project of de stappen in de procedures) en zijn de klagers daartoe niet in staat. Veel klagers zijn ervan overtuigd dat een negatieve beoordeling kan verhinderen dat de autoriteiten een vergunning verlenen, of dat het feit dat er geen m.e.r. wordt uitgevoerd voor een bijlage-II-project op zichzelf al een overtreding van de richtlijn is. Verder blijkt het in sommige gevallen eigenlijk om problemen met de toepassing van het interne recht te gaan, met name nationale of regionale procedures.

b) De tweede reden is dat in sommige gevallen, als er naar aanleiding van klachten, schriftelijke vragen of verzoekschriften inderdaad sprake blijkt te zijn van overtreding van de richtlijn, de lidstaten de richtlijn gaan toepassen of naleven zodra de diensten van de Commissie alleen al om informatie vragen of zodra de Commissie een schriftelijke aanmaning stuurt. Gevallen van inbreuk worden dus vaak al opgelost voordat de Commissie genoodzaakt is een met redenen omkleed advies uit te brengen.

2.2.7 De bepaling die vaker aan de orde is bij inbreukprocedures met betrekking tot de m.e.r.-richtlijn, is artikel 4, lid 2, met name wat betreft 1) de 'screening' als zodanig, 2) de toepassing van de drempelwaarden, en 3) de lijst met projecten van bijlage II. Zowel voor de oude als voor de nieuwe versie van de richtlijn geldt dat de beoordeling van de kenmerken van bijlage-II-projecten (om per geval te bepalen of een project aan een m.e.r. moet worden onderworpen) vaak niet correct wordt uitgevoerd (dit is een geval van verkeerde toepassing). Ook worden soms zulke hoge drempelwaarden gesteld dat besluitvormers de noodzaak van een m.e.r. voor kleinere projecten vaak van de hand wijzen terwijl die waarschijnlijk wel nodig zou zijn,

⁸ Veel klachten komen niet verder dan een kennisneming door de Commissie en de lidstaten weten soms niet eens dat er een klacht is ingediend.

bijvoorbeeld omdat projecten in kwetsbare gebieden liggen (dit is eveneens een geval van verkeerde toepassing). Tot slot voldoen sommige lidstaten niet aan de m.e.r.-richtlijn omdat niet alle projecten van bijlage II onder de nationale m.e.r.-wetgeving vallen (dit is een geval van non-conformiteit).

2.2.8 Andere inbreukprocedures wegens non-conformiteit en verkeerde toepassing hebben betrekking op artikel 6 (inspraak), omdat er een te korte termijn is gesteld voor de inspraak, en op artikel 8 (de overeenkomstig artikel 5, 6 en 7 ingewonnen informatie die in de vergunningprocedure in aanmerking moet worden genomen) van Richtlijn 85/337/EEG. Deze procedures hebben ook betrekking op artikel 3, lid 2, van Richtlijn 97/11/EG (overgangsregeling).

2.2.9 De werking van de m.e.r.-richtlijn heeft ruime aandacht gekregen van het Europese Hof van Justitie (EHvJ). Veel m.e.r.-zaken die het Hof heeft behandeld, betroffen de uitvoering van Richtlijn 85/337/EEG door afzonderlijke lidstaten, terwijl andere betrekking hadden op de werking van de m.e.r.-richtlijn in specifieke gevallen. Het is niet de bedoeling van dit verslag om uitputtend in te gaan op alle m.e.r.-zaken die het EHvJ heeft behandeld. Met het oog op de wijzigingsrichtlijn 97/11/EG is het echter wel zinvol om een aantal belangrijke uitspraken en arresten te noemen die medebepalend zijn geweest voor de ingevoerde wijzigingen. De belangrijkste zaken die ten grondslag hebben gelegen aan veel van de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen zijn:

- **C-431/92, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Bondsrepubliek Duitsland** (hierna C-431/92, de zaak Grosskrotzenburg);
- **C-133/94, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk België** (hierna C-133/94, Commissie/België);
- **C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. tegen Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland** (hierna C-72/95, de zaak Kraaijeveld);
- **C-392/96, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Ierland** (hierna C-392/96, Commissie/Ierland) (hoewel het EHvJ in deze zaak pas uitspraak deed nadat 97/11/EEG was goedgekeurd, heeft de Commissie de problemen die in deze zaak naar voren waren gebracht, bij het opstellen van de wijzigingen van de richtlijn wel in gedachte gehouden).

2.2.10 Het EHvJ heeft consequent verklaard dat de richtlijn zodanig moest worden uitgelegd dat er sprake was van een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel (zie bijvoorbeeld C-72/95, de zaak Kraaijeveld) en dat individuele lidstaten of bevoegde instanties dat doel niet moesten trachten te verengen. Hoewel de m.e.r.-richtlijn de lidstaten grotendeels vrijlaat – overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel – in de toepassing van de procedures, heeft het EHvJ deze vrijheid op een aantal manieren ingeperkt. De zaak Kraaijeveld maakte duidelijk dat de discretionaire bevoegdheden die de richtlijn biedt, niet mogen worden gebruikt om afbreuk te doen aan de algemene bepalingen van de richtlijn zoals opgenomen in artikel 2, lid 1, namelijk dat alle projecten in bijlage II aan een m.e.r. moeten worden onderworpen indien ze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In de praktijk betekent dit dat alle projecten van bijlage II moeten worden 'gescreend' (d.w.z. op basis van

drempelwaarden en/of onderzoek per geval). In C-133/94 (Commissie/België) oordeelde het EHvJ dat het de lidstaten vrijstond om voor de screening van bijlage-II-projecten ofwel per geval onderzoek te doen ofwel drempelwaarden vast te stellen. De uitspraken in C-133/94 (Commissie/België), C-72/95 (de zaak Kraaijeveld) en C-431/92 (de zaak Grosskrotzenburg) maakten ook duidelijk dat de lidstaten weliswaar de vrijheid hadden om zelf drempelwaarden te bepalen voor de beoordeling van in bijlage II vermelde projecten, maar dat deze drempelwaarden niet zodanig mochten worden vastgesteld dat hele projecttypen daardoor volledig buiten beschouwing bleven. Verder bepaalde het EHvJ in Commissie/Ierland (C-392/96) dat selectiecriteria of drempelwaarden zich niet mochten beperken tot de omvang van projecten maar dat ook de aard en de locatie van projecten in aanmerking moesten worden genomen. In C-392/96 Commissie/Ierland oordeelde het EHvJ ook dat voor bijlage-II-projecten niet zulke hoge drempelwaarden of criteria mochten worden vastgesteld dat de doelstellingen van de richtlijn zouden worden omzeild door projecten op te splitsen in kleinere eenheden en dat in dat geval de cumulatieve effecten moesten worden beoordeeld. Het was vanwege de problemen met de screening van bijlage-II-projecten die in deze zaken naar voren kwamen, in combinatie met de bevindingen van het rapport van 1993 over de werking van de m.e.r.-richtlijn, dat artikel 4, lid 3, en bijlage III werden ingevoegd in 97/11/EG. Deze nieuwe bijlage bevat de selectiecriteria waarop drempelwaarden en andere beoordelingscriteria gebaseerd moeten zijn. In C-431/92 (de zaak Grosskrotzenburg) en C-72/95 (de zaak Kraaijeveld) ging het EHvJ ook in op wijzigingen of uitbreidingen van projecten en oordeelde dat wijzigingen of uitbreidingen van bestaande projecten aan een m.e.r. moesten worden onderworpen als ze door hun omvang of schaal of andere factoren onder de m.e.r.-plicht voor een nieuw project van dat type zouden vallen. Aspecten van deze uitspraken zijn in de m.e.r.-richtlijn opgenomen door de toevoeging van punt 13 aan bijlage II van 97/11/EG, dat betrekking heeft op wijzigingen of uitbreidingen van projecten van bijlage I of bijlage II.

2.3 Omzetting van Richtlijn 97/11/EG

Voornaamste aspecten van Richtlijn 97/11/EG

2.3.1 Naar aanleiding van de hierboven in 2.2 genoemde kwesties kwam de Europese Commissie met een voorstel voor een wijzigingsrichtlijn (97/11/EG), waarin de richtlijn werd aangescherpt overeenkomstig de meer algemene ontwikkeling van het communautaire milieubeleid en de uitkomsten van de vijfjaarlijkse evaluaties van de werking van de richtlijn, en waarin de wijzigingen en verduidelijkingen ten gevolge van het Verdrag van Espoo en de uitspraken van het EHvJ waren verwerkt. In tabel 5 is aangegeven wat de oorsprong is van de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen. De wijzigingsrichtlijn (97/11/EG) werd in 1997 goedgekeurd en bepaalde dat de lidstaten de wijzigingen vóór 14 maart 1999 in hun nationale wetgeving moesten omzetten.

Tabel 5.

| Oorsprong van de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen | | |
|--|-----------|-----------------------|
| Bron | Onderwerp | Wijziging in 97/11/EG |
| | | |

| | | |
|---|--|---|
| Evaluatie 1993 | Vergunningverlening | Artikel 2 gewijzigd zodat voor alle m.e.r.-plichtige projecten een vergunning vereist is |
| Evaluatie 1993 | Screening | artikel 4, lid 2; bijlage III |
| Evaluatie 1993 | Informatie | artikel 3; artikel 5, lid 2. |
| Verdrag van Espoo | Projecttypen | Extra projecten toegevoegd aan bijlage I en andere projecten overgeheveld van bijlage II naar bijlage I |
| Verdrag van Espoo | Overleg over grensoverschrijdende effecten | Artikelen 7 en 9 gewijzigd |
| Richtlijnen 79/409/EEG en 90/313/EEG | Speciale beschermingsgebieden | Effecten op gebieden die zijn aangewezen krachtens de in bijlage III genoemde richtlijnen |
| Richtlijn 96/61/EG | Overlapping van projecttypen | artikel 2 a); bijlage II |
| C-431/92 (de zaak Grosskrotzenburg), C-133/94 (Commissie/België) en C-72/95 (de zaak Kraaijeveld) | Beperking van vrijheid van lidstaten om drempelwaarden vast te stellen | artikel 4, lid 3; bijlage III |
| C-431/92 (de zaak Grosskrotzenburg) en C-72/95 (de zaak Kraaijeveld) | Wijzigingen en uitbreidingen | Wijzigingen en uitbreidingen van bijlage-I- en bijlage-II-projecten opgenomen in bijlage II |
| C-392/96 (Commissie/Ierland) ⁹ | Salamitactieken | Cumulatie met andere projecten opgenomen in selectiecriteria bijlage III |

2.3.2 De voornaamste in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen zijn:

- Wijzigingen in artikel 2
 - de lidstaten moeten verzekeren dat voor alle m.e.r.-plichtige projecten een vergunning vereist is;
- Wijzigingen in de bijlagen
 - in bijlage I werden 14 nieuwe projecttypen toegevoegd en 4 andere uitgebreid;
 - in bijlage II werden 8 nieuwe projecttypen toegevoegd en 8 andere uitgebreid, terwijl 1 projecttype werd geschrapt (productie van houtvezelplaat en spaanderplaat);

⁹ Hoewel het EHvJ in deze zaak pas uitspraak deed nadat 97/11/EEG was goedgekeurd, heeft de Commissie de problemen die in deze zaak naar voren waren gebracht, bij het opstellen van de wijzigingen van de richtlijn wel in gedachte gehouden.

- wijzigingen of uitbreidingen van bijlage-I- en bijlage-II-projecten werden opgenomen in bijlage II;
- Screening
 - voor projecten van bijlage II kunnen de lidstaten ofwel criteria en drempelwaarden vaststellen, ofwel onderzoek per geval doen, ofwel een combinatie van beide procedures toepassen;
 - er is een nieuwe bijlage III met selectiecriteria die in aanmerking moeten worden genomen door de lidstaten (bij het opstellen van hun wetgeving) en door de bevoegde instanties bij het nemen van beoordelingsbesluiten over projecten van bijlage II en het opstellen van drempelwaarden of beoordelingscriteria. Bijlage III omvat zaken zoals de kenmerken van projecten, de plaats van projecten en de kenmerken van de potentiële effecten, zoals cumulatie met andere projecten en risico.
 - de bevoegde instanties moeten altijd de redenen bekendmaken op grond waarvan ze hebben besloten dat een m.e.r. vereist is;
- Scoping
 - op verzoek van een opdrachtgever moeten de bevoegde instanties advies uitbrengen over de inhoud van de door de opdrachtgever te verstrekken milieu-informatie;
 - de lidstaten kunnen de bevoegde instanties verplichten om een dergelijk advies uit te brengen, ongeacht of daarom wordt verzocht of niet;
- Milieurapport
 - de minimuminformatie die door de opdrachtgever altijd moet worden verstrekt, werd uitgebreid met het geven van een schets van de voornaamste onderzochte alternatieven;
- Alternatieven
 - opdrachtgevers moeten de voornaamste onderzochte alternatieven schetsen en moeten aangeven wat de voornaamste motieven zijn voor de gemaakte keuze, met inachtneming van de milieueffecten; dit werd ook opgenomen in de minimaal te verstrekken informatie (zie boven);
- Raadpleging en inspraak
 - naast de bestaande raadplegingsverplichtingen moeten de lidstaten inspraakmogelijkheden bieden aan het publiek en de milieu-instanties in andere lidstaten die vermoedelijk effecten van een project zullen ondervinden;

- de resultaten van deze raadplegingen moeten in het besluit in aanmerking worden genomen;
- de motieven voor het besluit moeten in alle gevallen bekend worden gemaakt; en
- de voornaamste vastgestelde mitigerende maatregelen moeten bekend worden gemaakt.

Omzettingsregelingen in de lidstaten

2.3.3 Op grond van de antwoorden op de vragenlijst van de Commissie, verdere vragen om toelichting en nader onderzoek kan worden gesteld dat de meeste lidstaten regelingen hebben getroffen voor de omzetting van de wijzigingsrichtlijn (zie tabel 6). Dat de richtlijn is omgezet in het rechtsstelsel van een lidstaat, betekent echter niet per definitie dat de omzetting ook volledig in overeenstemming is met de richtlijn. Vanwege de federale/gewestelijke structuur van sommige lidstaten en het feit dat de vragenlijst voor deze evaluatie eigenlijk alleen op nationaal niveau is verspreid, is het onmogelijk om met enige zekerheid vast te stellen of de wijzigingsrichtlijn op subnationaal niveau volledig is omgezet. Uit ander onderzoek naar de omzetting van de m.e.r.-richtlijn in de federaal georganiseerde lidstaten blijkt dat de complexiteit van de verschillende administratieve regelingen en procedures invloed heeft op de werking van de richtlijn in de praktijk op lokaal niveau¹⁰. In sommige gevallen melden de lidstaten dat hun oorspronkelijke regelingen reeds veel van de wijzigingen van 97/11/EG omvatten. Sommige lidstaten wijzen erop dat ze een deel van de bepalingen van de wijzigingsrichtlijn al konden overnemen terwijl deze zich nog in de ontwerpfase bevond, aangezien ze toch al bezig waren hun oorspronkelijke regelingen aan te passen omdat die ofwel onvolledig waren ofwel in overeenstemming moesten worden gebracht met de jurisprudentie van het EHvJ.

Tabel 6

| Stand van de omzetting van Richtlijn 97/11/EG door de lidstaten per 1 november 2002 | |
|--|---|
| Lidstaat | Stand van de omzetting |
| Oostenrijk | In 3 deelstaten (Burgenland, Karinthië en Salzburg) schiet de omzetting nog altijd tekort ten aanzien van projecten van bijlage II (1a) |
| België | De omzetting is niet volledig in Vlaanderen en Wallonië |
| Denemarken | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Finland | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Frankrijk | De omzetting schiet nog altijd tekort ten aanzien van de bepalingen inzake de scopingprocedure in artikel 1, lid 7, van Richtlijn 97/11/EG met betrekking tot bepaalde projecten. Zaak C-348/01, Commissie/Republiek Frankrijk. |

¹⁰ Zie Prelle, R., "Environmental Assessment en Judicial Approaches to Procedural Errors – A European and Comparative Law Analysis", *Journal of Environmental Law*, vol. 3, nr. 2, 2001, pp. 185-198.

| | |
|-------------|--|
| Duitsland | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Griekenland | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Ierland | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Italië | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Luxemburg | Niet omgezet. In het arrest van het EHvJ van 19/2/2002 (in zaak C-2000/366) is vastgesteld dat Luxemburg Richtlijn 97/11/EG niet heeft omgezet. Luxemburg werkt nu aan een wetsontwerp om de richtlijn om te zetten. |
| Nederland | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Portugal | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Spanje | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| Zweden | Richtlijn 97/11/EG omgezet |
| UK | Richtlijn 97/11/EG omgezet |

2.3.4 Veel lidstaten waren te laat met het omzetten van de hele of een deel van de richtlijn. Duitsland bijvoorbeeld zette Richtlijn 97/11/EG pas in juli 2001 om in Duits recht. In andere gevallen lijkt de omzetting nogal broksgewijs te zijn verlopen, waarbij sommige delen van de richtlijn wel zijn omgezet en andere niet. Zoals gezegd is de situatie in federale staten minder duidelijk. Alleen België gaf afzonderlijke antwoorden per gewest en ook hier is de omzetting tamelijk fragmentarisch. Het Vlaamse gewest bijvoorbeeld nam veel van de wijzigingen van de wijzigingsrichtlijn reeds in zijn oorspronkelijke regelingen op, maar is nog steeds bezig om nieuwe wetgeving op te stellen om de omzetting te voltooien. Ook Griekenland nam veel bepalingen van de wijzigingsrichtlijn in zijn oorspronkelijke nationale wetgeving op, maar heeft nog niet aan alle bepalingen van de richtlijn voldaan. Luxemburg moet de wijzigingsrichtlijn nog helemaal omzetten en was ten tijde van deze evaluatie voorwerp van onderzoek door de Commissie. Ook veel andere lidstaten hing een actie van de Commissie boven het hoofd omdat ze niet volledig aan 97/11/EG hadden voldaan.

2.3.5 Er lijkt een tamelijk gelijke verdeling te zijn tussen lidstaten die geheel nieuwe wetgeving hebben ingevoerd voor de omzetting van Richtlijn 97/11/EG en lidstaten die gewoon de bestaande regelingen hebben aangepast. Veel lidstaten hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om meteen andere wijzigingen door te voeren in hun m.e.r.-systemen. Evenals voor de oorspronkelijke m.e.r.-richtlijn geldt nog steeds dat m.e.r. in sommige landen onder één bepaalde wet valt, terwijl er in andere landen afzonderlijke wetten bestaan voor verschillende soorten projecten. In sommige lidstaten waren afzonderlijke m.e.r.-regelingen nodig vanwege de verschillende vergunningprocedures voor verschillende projecttypen, bijv. vergunningen in het kader van de ruimtelijke ordening en milieuvergunningen. De in 97/11/EG geïntroduceerde wijziging van artikel 2, lid 1, op grond waarvan een vergunning vereist is voor alle in artikel 4 bedoelde projecten, strekte zich ook uit tot projecten die eerder niet aan een vergunningprocedure onderworpen waren. Als gevolg hiervan moesten sommige landen nieuwe vergunningprocedures ontwikkelen om

milieueffectrapportage te kunnen toepassen. Bijvoorbeeld de Britse regels voor de m.e.r. van 'bestemming van woeste gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw' werden pas in januari 2002 van kracht.

Overzicht van 97/11/EG

Naast de veranderingen die werden ingevoerd naar aanleiding van de eerste evaluatie van de doeltreffendheid van Richtlijn 85/337/EEG, weerspiegelen de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen ook de aanzienlijke aanscherping en verduidelijking van bepaalde onderdelen van de m.e.r.-richtlijn door het EHvJ. Daarnaast werd de procedurele grondslag uitgebreid door in bijlage III selectiecriteria op te nemen die als uitgangspunt moesten dienen voor drempelwaarden en beoordelingsbesluiten ten aanzien van bijlage-II-projecten.

Uit de evaluatie van de omzetting van 97/11/EG is gebleken dat de nieuwe, door deze richtlijn geïntroduceerde maatregelen in geen van de lidstaten reeds volledig ten uitvoer zijn gelegd. De trage overname van deze wijzigingen door sommige lidstaten strookt niet met het algemene belang dat de lidstaten en de Europese Commissie hechten aan milieueffectrapportage als instrument voor de invoering van een breder milieubeleid.

3. REGELINGEN VOOR DE BELANGRIJKSTE FASES VAN HET M.E.R.-PROCES

3.1 Inleiding

3.1.1 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking van de gewijzigde richtlijn in de lidstaten, waarbij het accent vooral ligt op de in 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen. De lidstaten hebben veel van de nieuwe bepalingen van 97/11/EG doorgevoerd, hetzij in hun oorspronkelijke m.e.r.-regelingen hetzij in latere wijzigingen daarvan. Het was dan ook niet altijd mogelijk om de werking van een oorspronkelijke regeling te onderscheiden van wijzigingen die na de goedkeuring van 97/11/EG zijn doorgevoerd. Dit hoofdstuk behandelt de voornaamste fases van het m.e.r.-proces. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op een aantal specifieke thema's die essentieel zijn voor de werking van de richtlijn als geheel. Zowel hoofdstuk 3 als 4 is gebaseerd op een analyse van de vragenlijst die aan de m.e.r.-deskundigen bij overheidsdiensten in alle lidstaten was gestuurd. In sommige gevallen is de m.e.r.-deskundigen gevraagd om nog extra uitleg en toelichting te geven op hun antwoorden. Desondanks loopt de kwaliteit en de gedetailleerdheid van de antwoorden sterk uiteen: van volledige antwoorden met verwijzingen naar wetgeving, verordeningen en rechtszaken, tot veel beknoptere antwoorden omdat er te weinig tijd was voor meer volledigheid. Hierdoor kan de analyse niet zo gedetailleerd zijn als we misschien zouden willen en was het niet mogelijk om op alle punten zonder meer een vergelijking te maken tussen de lidstaten.

3.2 Screening

Inleiding

3.2.1 In de richtsnoeren van de Europese Commissie¹¹ wordt screening gedefinieerd als "dat onderdeel van het m.e.r.-proces waarin wordt vastgesteld of een bepaald project m.e.r.-plichtig is" (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>). Evenals de meeste m.e.r.-regelingen elders in de wereld bepaalt de m.e.r.-richtlijn dat er een m.e.r. moet worden uitgevoerd voor projecten die "een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben" (artikel 2). De richtlijn omvat twee lijsten met projecten die onder artikel 2 vallen, de zogenaamde projecten van bijlage I en projecten van bijlage II. Artikel 4, lid 1, bepaalt dat alle in bijlage I genoemde projecten verplicht aan een m.e.r. moeten worden onderworpen. Als gevolg van de wijzigingen van 97/11/EG en de uitspraken van het EHvJ moeten alle in bijlage II genoemde projecten aan een beoordeling (screening) worden onderworpen. Dat betekent dat de lidstaten voor bijlage-II-projecten eerst moeten bepalen of die 'een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben'. Is dat het geval, dan zijn de volledige m.e.r.-procedures van de richtlijn van toepassing. Voor het vaststellen van de m.e.r.-plicht is het nodig om het project en het ontvangende milieu te onderzoeken en te bepalen hoe groot de kans op 'aanzienlijke milieueffecten' is. Om dit te vergemakkelijken bood de richtlijn de lidstaten daarbij een zekere mate van vrijheid. In de zaken Grosskrotzenburg, Commissie/België en Kraaijeveld perkte het EHvJ deze vrijheid echter aanzienlijk in door aan te geven binnen welke marge de lidstaten zich mogen

¹¹ Zie CEG, *Environmental Impact Assessment Guidance on Screening*, Brussel, 2001.

bewegen. In Richtlijn 97/11/EG werd in artikel 4 een nieuw lid 2 ingevoegd, dat bepaalt dat de lidstaten deze beoordeling moeten maken aan de hand van:

- (a) een onderzoek per geval; of
- (b) door de lidstaat vastgestelde drempelwaarden of criteria; of
- (c) een combinatie van (a) en (b).

3.2.2 Uit de zaken Grosskrotzenburg, Commissie/België en Kraaijeveld kwam naar voren dat de lidstaten geen drempelwaarden mochten gebruiken om hele projectcategorieën uit te sluiten, maar dat drempelwaarden wel konden worden gebruikt om heel kleine of minder belangrijke projecten uit te sluiten. In C-392/96 (Commissie/Ierland) bepaalde het EHvJ dat drempelwaarden niet uitsluitend mochten berusten op de omvang of andere fysieke kenmerken van een project maar dat ook locatiegebonden en andere milieugebonden factoren in aanmerking moesten worden genomen. In Richtlijn 97/11/EG werd dit beginsel ingevoerd in een nieuw lid 3 bij artikel 4, dat bepaalt: "Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moet met de relevante selectiecriteria van bijlage III rekening worden gehouden." Die selectiecriteria zijn gebaseerd op:

- kenmerken van het project, bijv. omvang, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, enz.;
- locatiegebonden factoren, bijv. ligging in of nabij kwetsbare gebieden zoals wetlands, beschermde natuurgebieden, dicht bevolkte gebieden, enz.; en
- kenmerken van potentiële effecten, bijv. het bereik en de orde van grootte van het effect, het grensoverschrijdende karakter van het effect, enz.

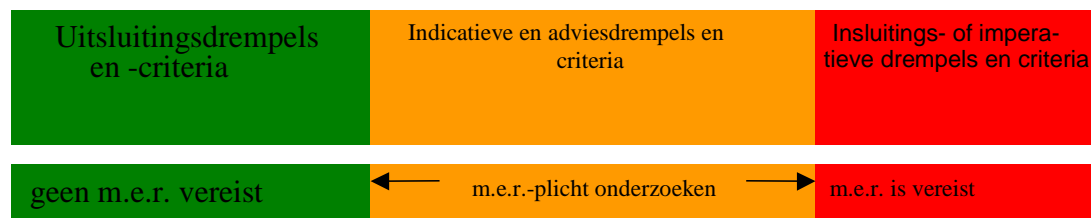
3.2.3 Naar aanleiding van de goedkeuring van 97/11/EG en de uitspraken in bovengenoemde rechtszaken hebben de lidstaten de volgende soorten drempels ontwikkeld voor de beoordeling van bijlage-II-projecten:

- insluitings- of imperatieve drempels/criteria: projecten met een bepaalde omvang of met specifieke locatie- of andere kenmerken waardoor ze m.e.r.-plichtig zijn;
- indicatieve drempels/criteria (drempels dienen alleen als leidraad): projecten boven een bepaalde omvang of boven andere drempelwaarden/criteria zullen vaker m.e.r.-plichtig zijn, terwijl projecten onder deze drempels minder vaak m.e.r.-plichtig zullen zijn maar toch per geval op eventuele aanzienlijke milieueffecten moeten worden beoordeeld; en
- uitsluitingsdrempels/criteria: projecten beneden een bepaalde omvang of met specifieke locatie- of andere kenmerken waardoor ze niet m.e.r.-plichtig zijn.

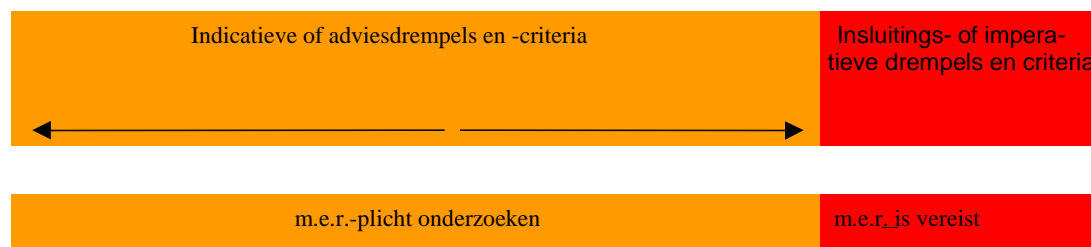
Alle bovengenoemde drempels en criteria moeten gebaseerd zijn op de in bijlage III genoemde selectiecriteria. Voor die landen die voor de beoordeling van bijlage-II-projecten niet volledig uitgaan van onderzoek per geval, is de gecombineerde toepassing van drempels en individueel onderzoek te typeren als een 'verkeerslicht'-

benadering (zie fig. 4). Indien er geen uitsluitingsdrempels zijn, ontstaat een aangepaste 'verkeerslicht'-benadering (zie fig. 5).

Figuur 4: 'verkeerslicht'-benadering van screening



Figuur 5: Aangepaste 'verkeerslicht'-benadering van screening



Door 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen in bijlage I en bijlage II

3.2.4 In Richtlijn 97/11/EG werden de twee lijsten met projecten in bijlage I en II aangepast. In bijlage I werden 14 nieuwe projecttypen toegevoegd en werden 4 andere categorieën uitgebreid. Sommige projecten die eerst in bijlage II stonden, zijn overgeheveld naar bijlage I voorzover ze een bepaalde drempel overschrijden. Bijvoorbeeld intensieve pluimvee- en varkenshouderijen vielen eerst altijd onder bijlage II; op grond van 97/11/EG vallen installaties met meer dan 85.000 plaatsen voor mesthoenders, 60.000 plaatsen voor hennen, 3.000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) en 900 plaatsen voor zeugen onder bijlage I en is een m.e.r. verplicht. In bijlage II werden 8 nieuwe projecttypen toegevoegd en werden 8 andere categorieën uitgebreid. In het onderzoek van de Commissie werd de mening van de lidstaten gevraagd over het functioneren en de doeltreffendheid van de verdeling van projecten tussen de twee bijlagen. Ook werd gevraagd of ze vonden dat de drempels in bijlage I op het juiste niveau waren vastgesteld en of de criteria het juiste uitgangspunt vormden voor een verplichte m.e.r.

3.2.5 Sommige lidstaten plaatsen vraagtekens bij de logica achter het overhevelen van bepaalde projecten, zoals intensieve varkenshouderijen, naar bijlage I vanwege hun omvang en vermoedelijke effecten. Men had moeite met de vaagheid van bepaalde projectomschrijvingen: zo zou dagbouw (bijlage I, punt 19) ook terreinsaneringswerken kunnen omvatten, terwijl men van mening was dat de m.e.r.-plicht in dat geval beter per geval kon worden beoordeeld. Verder was er enige steun voor de visie dat bijlage I veel flexibeler zou moeten kunnen worden toegepast, zodat drempels kunnen worden afgestemd op de nationale omstandigheden en op de sociaal-economische situatie in de afzonderlijke landen. Sommige lidstaten (Oostenrijk, België-Brussel, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Nederland en Portugal) hebben

bepaalde drempels op een lager niveau vastgesteld dan is aangegeven in bijlage I. Sommige lidstaten brengen naar voren dat kleine landen de drempels van de richtlijn misschien als hoog ervaren.

3.2.6 De lidstaten waren het redelijk eens over het nut van de drempelwaardenbenadering die bijlage I wordt gehanteerd. Sommige lidstaten waren echter niet overtuigd van de juistheid van de gehanteerde drempelwaarden en er was ook enige bezorgdheid over het feit dat niet alle drempels duidelijk zijn. Bijvoorbeeld bij punt 16 van bijlage I (pijpleidingen voor gas, olie of chemicaliën) is niet duidelijk of de drempel van 800 mm betrekking heeft op de buiten- of de binnendiameter. Een aantal lidstaten stelde voor bepaalde projecten andere drempels voor, onder meer:

- de productie van organische stikstof als drempel voor intensieve veehouderijen (bijlage I, punt 17);
- de omvang van het project en niet het gewicht van de schepen als drempel voor zeehandelshavens (bijlage I, punt 8b);
- het grondstoffenverbruik of de productieomvang als drempel voor projecten zoals geïntegreerde hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal, en geïntegreerde chemische installaties (bijlage I, punt 4 en 6).

3.2.7 De lidstaten werd gevraagd of zij het een goed idee vonden om bepaalde projecten te verplaatsen van bijlage II naar bijlage I. Sommige lidstaten hebben dat reeds gedaan door bepaalde projecten in hun eigen versie van bijlage I op te nemen of door imperatieve drempels vast te stellen voor bepaalde bijlage-II-projecten. De grootste groep respondenten zag er echter niets in om projecten te verplaatsen van bijlage II naar bijlage I (nl. Oostenrijk, Denemarken, Griekenland, Nederland, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk). Men was het er grotendeels over eens dat het nog veel te vroeg was om te beoordelen of de lijsten van bijlage I en II verdere herziening behoeven en dat er veel meer onderzoek nodig is naar de samenhang tussen de bijlagen en de manier waarop het systeem in de praktijk in de hele EU functioneert. Verder werd gesteld dat er behoefte is aan meer betrouwbare gegevens over verschillen (tussen lidstaten) en dat onderzocht moet worden of deze verschillen misschien een geografische, sociaal-economische of andere oorzaak hebben. Er zijn echter ook lidstaten (België-Vlaanderen, België-Wallonië en Italië) die wel mogelijkheden zien voor verdere aanpassing, en ook is de suggestie gedaan om de twee bijlagen samen te voegen en voor alle categorieën imperatieve drempels in te voeren. Oostenrijk, Frankrijk en Griekenland passen deze benadering reeds toe en maken in hun nationale m.e.r.-wetgeving geen onderscheid tussen projecten van bijlage I en bijlage II.

3.2.8 Meer dan de helft van de respondenten gaf aan dat hun nationale wetgeving ook een m.e.r. vereist voor bepaalde soorten projecten die niet in bijlage I en II worden genoemd. De meest genoemde categorie betrof golfterreinen. Andere voorgestelde toevoegingen aan de bijlagen waren onder meer (in sommige gevallen hebben de lidstaten die deze suggesties doen, de betreffende categorieën reeds in hun eigen regelgeving opgenomen):

- installaties voor het werken met gevaarlijke biologische stoffen;

- installaties waar met genetisch gemodificeerde organismen wordt gewerkt, zoals laboratoria, testfaciliteiten en proefvelden;
- schietterreinen;
- masten voor mobiele telefonie;
- productie van houtvezelplaat;
- deeltjesversnellers (van 50 MeV en meer);
- intensieve rundvee- en kalverhouderij;
- militaire oefenterreinen; en
- productie van kalk.

De respondenten specificeerden echter niet of hun wijzigingsvoorstellen voor bijlage I of II waren bedoeld; de meeste vermoedelijk voor bijlage II.

3.2.9 Het voorstel om intensieve rundvee- en kalverhouderijen op te nemen, verdient misschien nader onderzoek omdat er aanwijzingen zijn dat deze vorm van veeteelt in sommige landen de oorzaak is van ernstige ammoniakverontreiniging en dat er maatregelen nodig kunnen zijn om aan het UNECE-protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (het Protocol van Göteborg) te voldoen. Het voorstel om de aanleg, aanpassing of uitbreiding van militaire oefenterreinen op te nemen (als het om een feitelijk project van 100 ha of meer gaat), is interessant in die zin dat het betrekking heeft op defensie/veiligheidsvoorzieningen die veelal zijn uitgezonderd van de m.e.r.-plicht. De voornaamste reden voor dit voorstel is dat dergelijke oefenterreinen vaak in de buurt van beschermde natuurgebieden liggen. Deze suggesties moeten overigens niet worden gezien als een algemene roep om verruiming van bijlage I en II. Diverse respondenten zagen geen reden om in dit stadium nieuwe projecttypen in bijlage I en II op te nemen en vonden het voorbarig omdat de wijzigingen zelf nog maar van recente datum zijn. Sommige lidstaten hebben de lijst van bijlage-II-projecten reeds met een of meerdere van de bovengenoemde projecttypen uitgebreid en erkennen dat zowel de m.e.r.-richtlijn als hun nationale procedures de nodige flexibiliteit bieden om desgewenst nieuwe projecten aan bijlage II toe te voegen. Dat andere lidstaten dat niet hebben gedaan en wel voorstellen om bepaalde projecten in de bijlagen op te nemen, kan betekenen dat er meer helderheid moet komen over de ruimte die de lidstaten hebben om bijlage II zelf uit te breiden.

Voornaamste bevindingen: Door 97/11/EG geïntroduceerde wijzigingen in bijlage I en II

De lidstaten lijken geen grote problemen te hebben met het huidige onderscheid tussen projecten van bijlage I en bijlage II en met de flexibiliteit die de richtlijn biedt om zelf projecten toe te voegen aan bijlage I. Er is redelijk wat steun onder de lidstaten voor de drempelwaardenbenadering die in bijlage I wordt gehanteerd.

Actie: Zie aanbeveling 5.4.2.(i)

De screening van bijlage-II-projecten sinds 97/11/EG

3.2.10 De meeste lidstaten lijken gebruik te maken van een combinatie van drempelwaarden en onderzoek per geval (zie tabel 7). In Oostenrijk, België-Brussel, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk zijn drempelwaarden vastgesteld om projecten

Tabel 7 Beoordelingsmechanismen voor bijlage-II-projecten in de lidstaten

| | |
|--------------------|---|
| Oostenrijk | <p>De beoordeling van de m.e.r.-plicht berust op een combinatie van drempels en onderzoek per geval. Sommige drempels geven aanleiding tot de m.e.r.-plicht. Bij onderzoek per geval worden indicatieve drempels gebruikt, en voor kwetsbare gebieden zijn de drempelwaarden gewoonlijk half zo hoog. Er worden ook uitsluitingsdrempels gebruikt: nieuwe projecten of wijzigingen van bestaande projecten waarbij het om minder dan 25% van de desbetreffende drempelwaarde gaat, vereisen geen m.e.r.</p> |
| België | <p>(Brussel)</p> <p>Voor sommige projecttypen zijn drempels voor de m.e.r.-plicht vastgesteld (categorie A). Bij onderzoek per geval worden indicatieve drempels (categorie B) gebruikt. De indicatieve drempels (categorie B) fungeren tevens als uitsluitingsdrempels voor kleinere installaties.</p> <p>(Vlaanderen)</p> <p>In principe zal de beoogde wetgeving een lijst van m.e.r.-plichtige projecttypen/activiteiten omvatten (inclusief bepaalde drempels). In een tweede lijst zijn activiteiten opgenomen die per geval moeten worden onderzocht.</p> <p>(Wallonië)</p> <p>Er wordt gewerkt met een systeem van imperatieve, vaste drempels. Beneden deze drempels is geen m.e.r. vereist.</p> |
| Denemarken | <p>Bijlage-II-projecten worden voornamelijk per geval beoordeeld aan de hand van op bijlage III gebaseerde criteria. Er geldt een beperkt aantal imperatieve drempels en/of locatiegebonden criteria, en beneden deze drempels wordt de m.e.r.-plicht per geval beoordeeld. Er gelden geen uitsluitingsdrempels.</p> |
| Finland | <p>Sommige bijlage-II-projecten zijn opgenomen in de lijst van m.e.r.-plichtige projecten met drempelwaarden. Andere bijlage-II-projecten worden hoofdzakelijk per geval onderzocht op basis van bijlage II, zonder indicatieve of uitsluitingsdrempels.</p> |
| Frankrijk | <p>Er worden uitsluitingsdrempels en -criteria gebruikt (technische, financiële maar ook m.b.t. de aard van het voorstel). Alle projecten die niet op deze manier worden uitgesloten, zijn in principe m.e.r.-plichtig. In sommige gevallen waar een volledige m.e.r. niet noodzakelijk wordt geacht, wordt een vereenvoudigde m.e.r.-procedure gehanteerd.</p> |
| Duitsland | <p>Er wordt een systeem van imperatieve drempels gebruikt. Onder deze niveaus zijn extra drempels vastgesteld die onderscheid maken tussen een algemene en een locatiegebonden beoordeling. Bij een 'algemene beoordeling' moeten de op bijlage III gebaseerde criteria volledig worden onderzocht. Bij een 'locatiegebonden beoordeling' zijn de drempels lager en toegespitst op de criteria die specifiek betrekking hebben op de voorgestelde projectlocatie.</p> |
| Griekenland | <p>Voor bijlage-II-projecten geldt een lijst van m.e.r.-plichtige projecten met drempels en criteria waarboven een m.e.r. altijd vereist is. Voor projecten die onder deze grenzen vallen, geldt een 'vereenvoudigde m.e.r.-procedure'.</p> |

| | |
|----------------------------|---|
| Ierland | Er zijn imperatieve drempels vastgesteld voor alle projectcategorieën van bijlage II. Er is een wettelijke regeling op grond waarvan een m.e.r. kan worden geëist wanneer een project onder deze drempels valt, maar de bevoegde instantie toch van mening is dat er aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn (door verwijzing naar de criteria van bijlage III). Er wordt geen gebruik gemaakt van uitsluitingsdrempels. |
| Italië | Er wordt een lijst gebruikt om vast te stellen welke bijlage-II-projecten m.e.r.-plichtig zijn. Andere bijlage-II-projecten worden beoordeeld met behulp van een combinatie van drempels en onderzoek per geval. Voor bijna alle projecten van bijlage II zijn uitsluitingsdrempels vastgesteld. |
| Luxemburg | Geen informatie |
| Nederland | Voor bijlage-II-projecten zijn drempels vastgesteld waarboven een onderzoek per geval plaatsvindt (op basis van de criteria van bijlage III). Beneden deze drempels is geen m.e.r. vereist. |
| Portugal | Er worden imperatieve drempels gebruikt voor het beoordelen van bijlage-II-projecten. Voor kwetsbare gebieden gelden andere drempels. Er wordt geen gebruik gemaakt van beoordeling per geval. |
| Spanje | Er worden imperatieve drempels gebruikt om vast te stellen welke projecten m.e.r.-plichtig zijn. Andere bijlage-II-projecten worden beoordeeld aan de hand van een onderzoek per geval in combinatie met indicatieve drempels. Er wordt geen gebruik gemaakt van uitsluitingsdrempels. |
| Zweden | Voor bepaalde projecttypen geldt een algemene m.e.r.-plicht, bijv. Spoorwegen, wegen, cementproductie. Voor andere projecten wordt een combinatie van imperatieve drempels en onderzoek per geval gebruikt. Er gelden geen uitsluitingsdrempels. |
| Verenigd Koninkrijk | De beoordeling van de m.e.r.-plicht omvat een combinatie van indicatieve drempels en onderzoek per geval. Er zijn uitsluitingsdrempels vastgesteld waaronder geen m.e.r. vereist is (behalve in uitzonderlijke omstandigheden waar de minister speciale bevoegdheden heeft om een m.e.r. te eisen). |

die beneden een bepaalde omvang of drempel blijven, uit te zonderen van de m.e.r.-plicht. Het is echter van belang om dit beeld te nuanceren, omdat er binnen de afzonderlijke lidstaten verschillende benaderingen worden gehanteerd voor verschillende projecttypen. Er gelden niet noodzakelijkerwijs uitsluitingsdrempels voor alle projecttypen in alle bovengenoemde landen. In sommige gevallen fungeren de imperatieve of insluitingsdrempels ook als uitsluitingsdrempels, dat wil zeggen dat projecten boven een bepaalde drempel altijd m.e.r.-plichtig zijn en dat projecten onder die drempel niet m.e.r.-plichtig zijn. In sommige lidstaten vindt screening plaats van sommige – maar niet alle – projecten die onder een bepaalde drempel vallen. In andere gevallen worden projecten die beneden de imperatieve drempels blijven, aan een vereenvoudigde m.e.r.-procedure onderworpen. Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Griekenland maken geen onderscheid tussen projecten van bijlage I en bijlage II en

baseren hun beoordelingsbesluiten voor beide groepen projecten op insluitings- of imperatieve drempels en een onderzoek van het individuele project en het ontvangende milieu. In sommige gevallen gelden er alleen imperatieve drempels voor bijlage-II-projecten en worden projecten beneden die drempels per geval beoordeeld. De respondenten uit die landen zijn over het algemeen van mening dat er weinig behoefte is aan screening van projecten die onder de drempelwaarden vallen omdat de vastgestelde imperatieve drempels (naar hun mening) erg laag zijn (België-Vlaanderen en België-Wallonië, Ierland, Portugal en Spanje). In sommige van deze gevallen kan de bevoegde instantie de opdrachtgever verplichten toch een m.e.r. uit te voeren, ook als het project onder een bepaalde drempel blijft, of soms wordt er een vereenvoudigde m.e.r.-procedure uitgevoerd. Een aantal lidstaten kent een gelaagd m.e.r.-systeem. Deze aanpak is grotendeels gebaseerd op het gebruik van imperatieve drempels: boven de drempel is altijd een m.e.r. vereist, beneden de drempel is alleen een vereenvoudigde m.e.r. of rapport vereist. In Griekenland omvat dit het invullen van een vragenlijst. In België-Brussel moet de opdrachtgever voor de meeste bijlage-II-projecten een milieurapport opstellen, tenzij de overheid een volledige m.e.r. noodzakelijk acht. De gelaagde aanpak heeft als voordeel dat alle bijlage-II-projecten altijd aan enige vorm van rapportage worden onderworpen. Het is dan echter wel zo dat alleen aan de voorschriften van de richtlijn wordt voldaan als er in het kader van de vereenvoudigde m.e.r. geen aanzienlijke milieueffecten worden vastgesteld.

3.2.11 Sommige lidstaten hebben bepaalde projecttypen van bijlage II opgenomen in hun eigen equivalent van bijlage I (bijvoorbeeld Denemarken en Finland). Een aantal lidstaten heeft imperatieve drempels vastgesteld voor sommige bijlage-II-projecten, en in die gevallen is het essentieel dat er een procedure is voor een individuele beoordeling van projecten die beneden die imperatieve drempels vallen (de 'aangepaste verkeerslichtbenadering' – zie paragraaf 3.2.3). Denemarken, Zweden en Finland lijken de meeste bijlage-II-projecten die ze niet in hun eigen lijst van m.e.r.-plichtige projecten (bijlage-I-lijst) hebben opgenomen, per geval te beoordelen. Het is niet duidelijk hoe de screening wordt uitgevoerd in sommige federale staten waar de m.e.r.-taken zijn gedelegeerd naar het regionale niveau en er is geen informatie over de manier waarop de m.e.r.-systemen in de praktijk functioneren. Ook is er geen informatie over hoe de bevoegde instanties in de lidstaten de drempelwaarden of de beoordelingsprocedures voor onderzoek per geval in de praktijk toepassen.

3.2.12 De meeste lidstaten werken ofwel met hun eigen beoordelingscriteria of indicatieve drempels ofwel met de criteria van bijlage III. Indien lidstaten hun eigen criteria hebben vastgesteld, berusten deze grotendeels op de lijst van bijlage III maar is deze lijst uitgebreid met specifieke nationaal beschermde gebieden of andere elementen zoals cultuurlandschappen, historische landschappen of archeologische aspecten. De lidstaten zijn over het algemeen positief over de doelmatigheid van de selectiecriteria van bijlage III. Op advies van de Commissie hebben de meeste landen (waaronder Oostenrijk, Denemarken, Finland, Ierland, Nederland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) bijlage III inmiddels rechtstreeks in hun eigen wetgeving overgenomen. Sommige respondenten vinden dat de criteria van bijlage III het beoordelingsproces duidelijker en doorzichtiger maken. Andere respondenten daarentegen vinden ze onduidelijk, nogal technisch, en subjectief.

3.2.13 In een aantal lidstaten wordt het beoordelingsproces gecompliceerd door het feit dat er voor sommige bijlage-II-projecten een ruimtelijke vergunning of

bouwvergunning vereist is, voor andere projecten alleen een milieuvergunning (vergelijkbaar met IPPC-vergunning), terwijl er ook nog gevallen zijn waar beide vergunningen nodig zijn. Het besluit over de m.e.r.-plicht wordt dan vaak gebaseerd op de drempels en criteria die relevant zijn voor het desbetreffende vergunningsstelsel, maar uit de antwoorden is geenszins op te maken of deze consequent worden of kunnen worden toegepast. Zo kan het gebeuren dat vergelijkbare soorten projecten worden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria: bijvoorbeeld sommige projecten aan de hand van de omvang (oppervlakte) van het project, en soortgelijke projecten van dezelfde categorie aan de hand van het emissieniveau of de energieopbrengst.

3.2.14 In sommige lidstaten vereist de nationale m.e.r.-wetgeving alleen een m.e.r. voor een bijlage-II-project als er aanzienlijke nadelige of negatieve milieueffecten te verwachten zijn. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn onderscheidt echter geen positieve of negatieve effecten. Als alleen aanzienlijke 'nadelige' of 'negatieve' effecten worden gebruikt als uitgangspunt voor de m.e.r.-plicht, is het van belang dat die effecten niet eerst worden afgezet tegen eventuele positieve effecten. In Oostenrijk is ieder aanzienlijk nadelig effect aanleiding voor de m.e.r.-plicht, ongeacht of er aanzienlijke positieve effecten zijn. Indien de m.e.r.-plicht alleen berust op aanzienlijke nadelige effecten, moet zeer zorgvuldig worden gecontroleerd of de bevoegde instanties deze aanpak niet misbruiken om het milieubelang ondergeschikt te maken aan het economische belang.

Voornaamste bevindingen: De screening van bijlage-II-projecten

De lidstaten hebben gebruik gemaakt van de flexibiliteit die artikel 4, lid 2, biedt en er zijn dan ook allerlei benaderingen van screening te vinden in de Europese Unie. Veel lidstaten lijken gebruik te maken van de 'verkeerslicht'-benadering, waarvoor ze insluitings-, uitsluitings- en indicatieve drempels hebben ontwikkeld. Sommige lidstaten lijken echter allerlei verschillende benaderingen te hanteren, waarbij verschillende beoordelingsprocedures worden gebruikt voor verschillende soorten projecten. Soms worden er alleen imperatieve of insluitingsdrempels gebruikt. Zeer weinig lidstaten hanteren voor alle projecttypen een benadering waarbij ieder project afzonderlijk wordt onderzocht. Uit de evaluatie van de screeningprocedures komen de volgende belangrijke punten naar voren:

Uit de bestudeerde informatie blijkt niet dat alle projecten van bijlage II systematisch aan een beoordelingsprocedure worden onderworpen. In sommige gevallen zijn er weinig aanwijzingen dat projecten die onder de nationale imperatieve drempels of criteria vallen, ook worden beoordeeld;

Er is weinig informatie over hoe de ingevoerde beoordelingssystemen in de praktijk functioneren op het niveau van de bevoegde instanties;

Er zijn weinig voorbeelden van hoe het beoordelingsproces in de federale staten functioneert op regionaal niveau.

Actie: Zie aanbeveling 5.4.2.(a), (c), (d), (i) en (j).

Voorbeelden van drempels/criteria voor bepaalde projecten

3.2.16 Uit de eerdere evaluaties en uit ander onderzoek zijn specifieke problemen naar voren gekomen ten aanzien van de screening, waaronder een inconsistente aanpak en onduidelijkheid over de afbakening en/of interpretatie van bepaalde soorten projecten. In de vragenlijst van de Commissie werd gevraagd naar de beoordelingsdrempels en -criteria die de lidstaten hanteren voor de volgende projecten:

- bijlage II 1(d) Bebossing en ontbossing
- bijlage II 1(e) Intensieve veeteeltbedrijven
- bijlage II 3(h) Hydro-elektrische centrales
- bijlage II 3(i) Windturbineparken
- bijlage II 4(c) Smelterijen van ferrometalen
- bijlage II 5(b) Cementfabrieken
- bijlage II 10(b) Stadsontwikkelingsprojecten
- bijlage II 10(c) Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen
- bijlage II 10(d) Vliegvelden
- bijlage II 10 (e) Wegen

3.2.17 Uit de antwoorden blijkt dat er tal van benaderingen zijn. In de meeste lidstaten zijn sommige projecttypen onderverdeeld: zo is bijlage II 1(d) (bebossing en ontbossing) in tweeën gesplitst, evenals bijlage II 10(c) (spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen). Wat intensieve veeteeltbedrijven betreft (bijlage II 1(e)) heeft de m.e.r.-plicht betrekking op allerlei verschillende soorten vee. In Oostenrijk bijvoorbeeld gelden verschillende drempels voor verschillende soorten pluimveebedrijven, namelijk 48.000 plaatsen voor legkippen of jonge hennen of kalkoenen en 65.000 plaatsen voor slachtkuikens; in België (Wallonië) zijn er imperatieve drempels voor eenden, ganzen en kalkoenen (meer dan 25.000 stuks); in Denemarken zijn er imperatieve drempels van 2400 plaatsen voor varkens van 30-100 kg en 750 plaatsen voor zeugen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de drempels die worden gebruikt voor de in 3.2.16 genoemde projecten. In sommige gevallen gebruiken lidstaten de 'verkeerslicht'-benadering en werken ze met uitsluitingsdrempels (GROEN), indicatieve drempels en criteria voor beoordelingen per geval (ORANJE) en insluitings- of imperatieve drempels (ROOD) (zie fig. 6 t/m 11). Vaak worden de drempels echter gebruikt in combinatie met andere criteria, zoals die van bijlage III, en daarom kan een strikte vergelijking van drempels tussen de lidstaten misleidend zijn.

3.2.18 De hoogte van sommige drempels varieert sterk. Voor bebossingsprojecten bijvoorbeeld is de aan te planten oppervlakte die aanleiding geeft tot de m.e.r.-plicht in Denemarken 30 ha, in Spanje en Duitsland 50 ha, in Finland 200 ha en in Portugal

350 ha. Er is weinig informatie over de redenen waarom de drempels op bepaalde niveaus zijn vastgesteld en het is niet duidelijk hoe bijlage III is gebruikt om imperatieve drempels vast te stellen die berusten op projectomvang. In sommige lidstaten worden veel van deze projecten altijd als m.e.r.-plichtig beschouwd, ongeacht hun omvang of andere project- of locatiegebonden factoren, bijvoorbeeld: ontbossing en hydro-elektrische centrales in Zweden, smelterijen van ferrometalen in Denemarken en Griekenland, cementfabrieken in Denemarken, Finland, Griekenland, Ierland en Zweden, spoorwegen in Duitsland, Griekenland en Ierland, faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen, vliegvelden en wegen in Griekenland.

Fig. 6

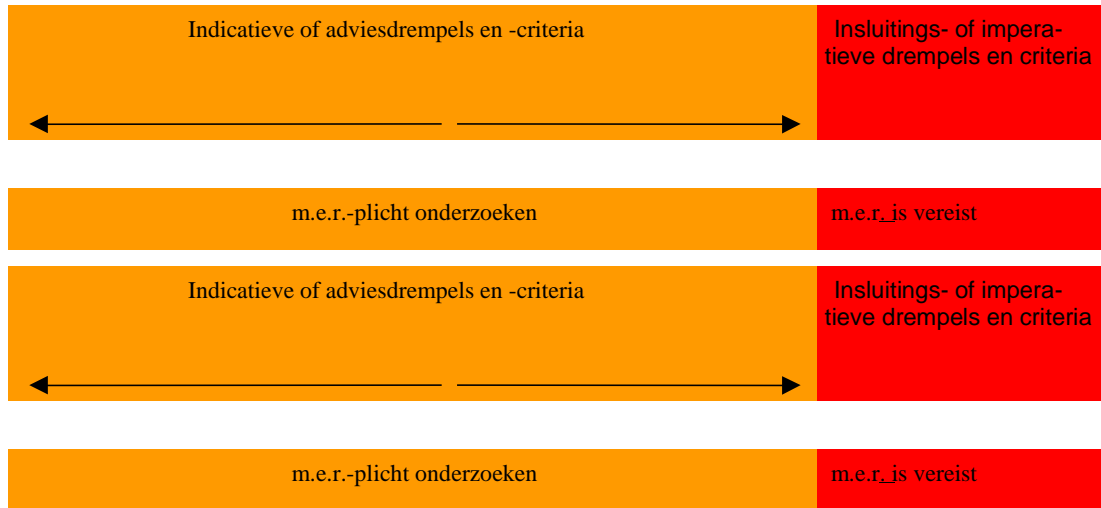


Fig. 7

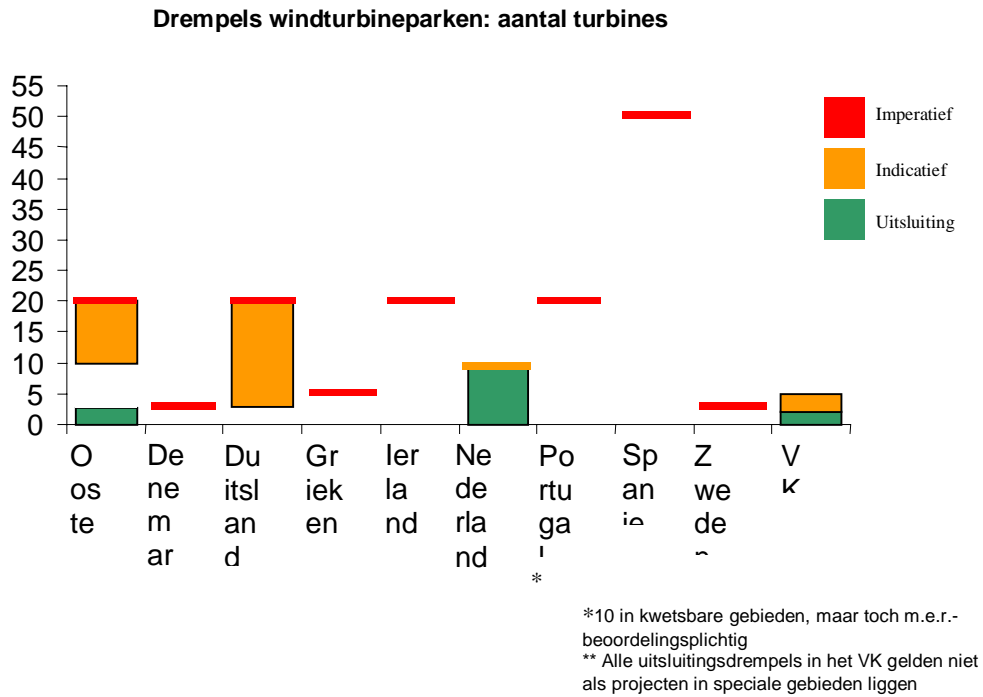


Fig. 8

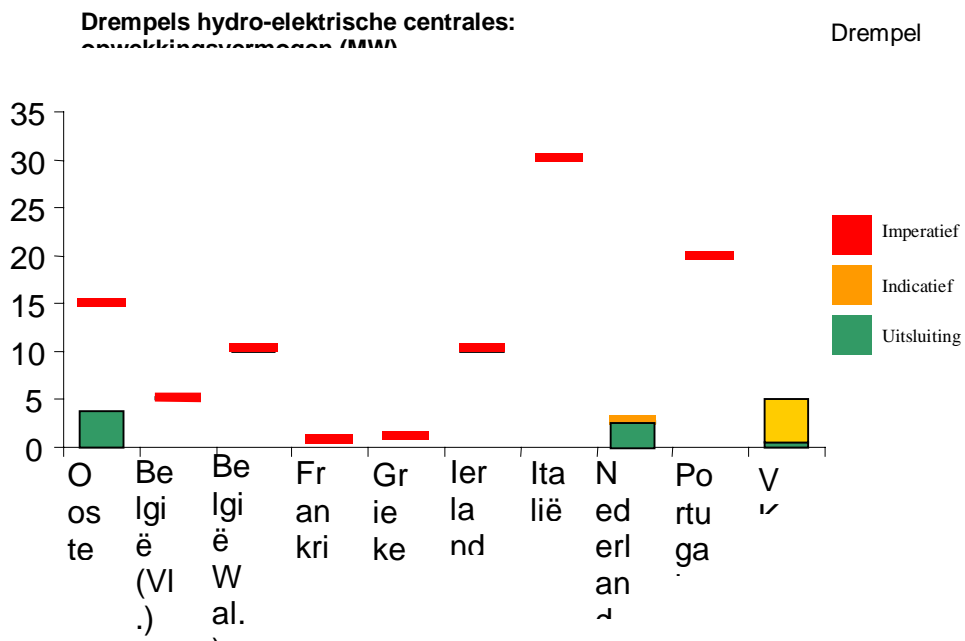


Fig. 9¹²

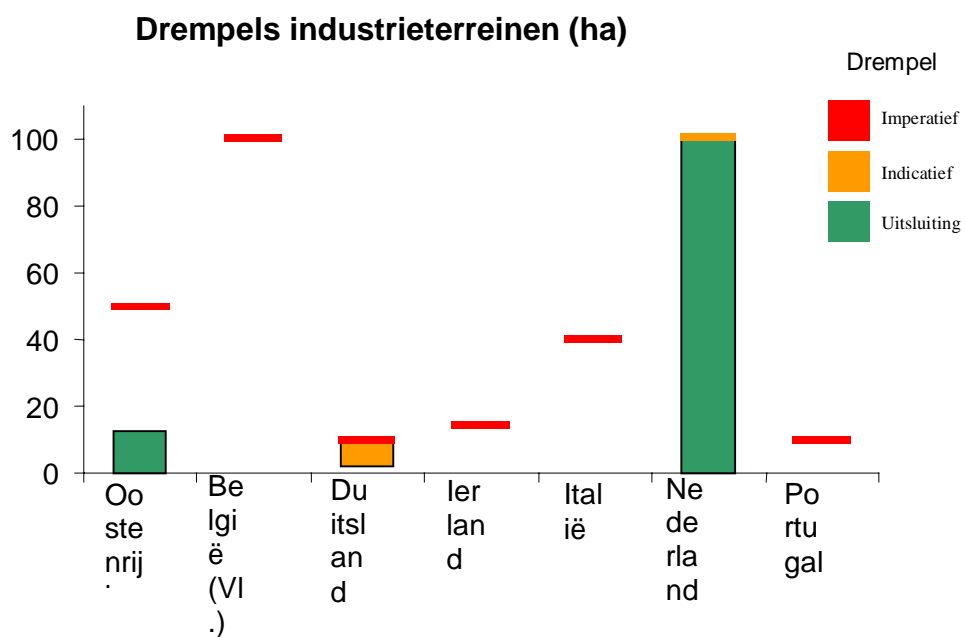
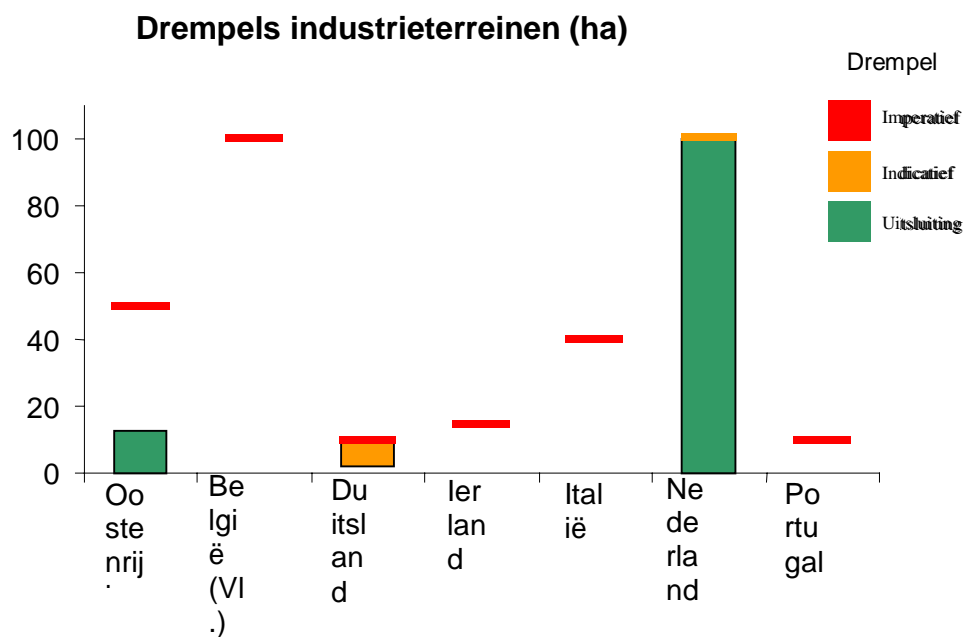
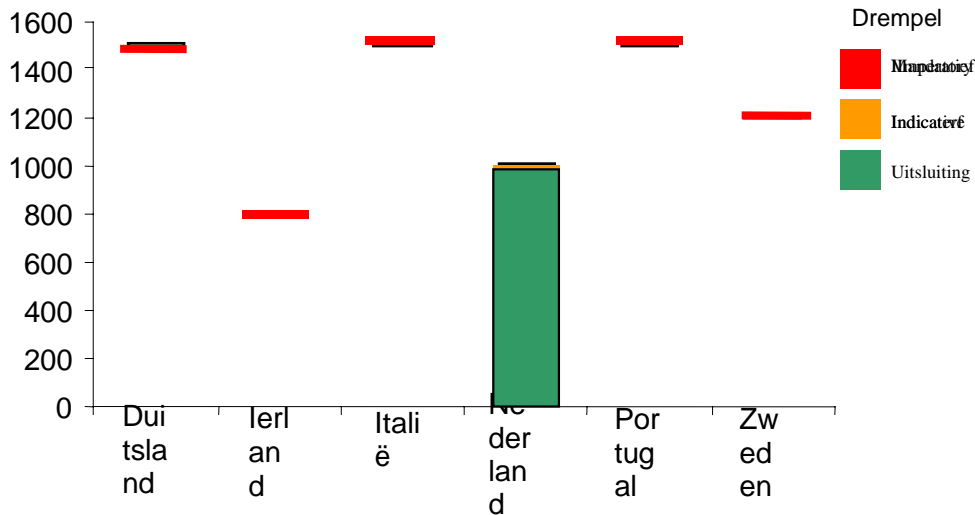


Fig. 10

¹² De lidstaten hebben niet expliciet aangegeven welke soorten projecten onder categorie 10(a) van bijlage II, 'industrieterreinontwikkeling', vallen. Er zijn echter drempels gebruikt om de m.e.r.-plicht in deze categorie vast te stellen. In Frankrijk wordt een financiële drempel gebruikt en is een m.e.r. ook verplicht als er een stadsontwikkelingsplan van kracht is. In andere lidstaten is de drempel gebaseerd op de oppervlakte van het beoogde industrieterrein.

Drempels vliegvelden: lengte start-



Drempels bebossing: oppervlakte

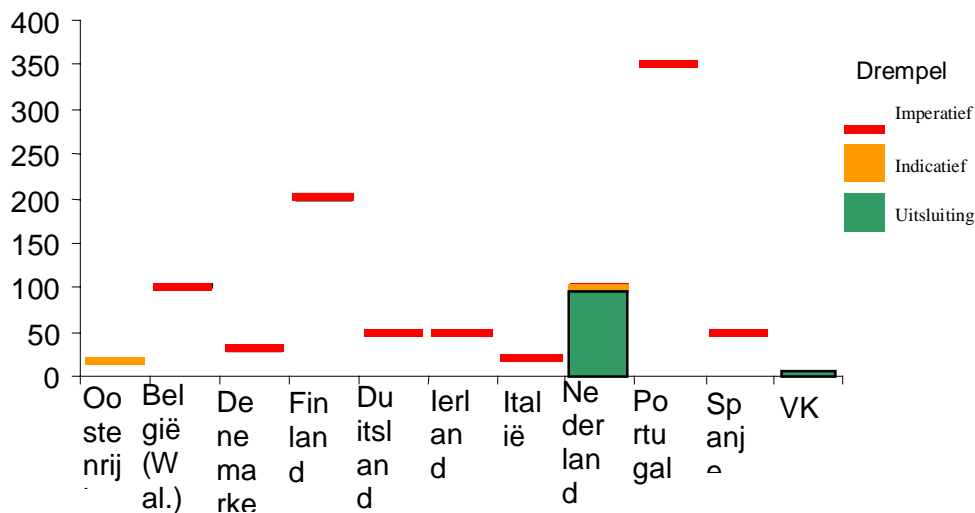


Fig. 11

3.2.19 Als lidstaten uitgaan van een beoordeling per geval voor bijlage-II-projecten aan de hand van bijlage-III- en andere criteria, worden deze meestal ondersteund door indicatieve drempels. Ook in dit opzicht lopen de benaderingen van de diverse EU-landen nogal uiteen. De criteria die sommige lidstaten gebruiken, zijn soms uitermate complex en kunnen een aantal factoren omvatten. Zo is de imperatieve drempel voor ontbossing in Denemarken:

"indien het betrokken gebied ouder is dan 20 jaar **en** groter is dan 30 ha, gelegen in een bebossingsgebied dat in een streekplan als zodanig is aangewezen **en** waar een vergelijkbaar gebied van ten minste dezelfde omvang niet wordt bebost, **tenzij** de betrokken overheidsinstantie verklaart dat het te vellen bos geen significante bosbouwkundige, biologische, landschappelijke of recreatieve waarde heeft".

Projectspecificatie

3.2.20 Uit de vorige twee evaluaties van de werking van 85/337/EEG kwam een aantal problemen naar voren met betrekking tot de interpretatie van sommige projecttypen. Er was met name onduidelijkheid over de afbakening van industrieterreinprojecten (bijlage II 10(a)) en stadsontwikkelingsprojecten (bijlage II 10(b)). In de vragenlijst van de Commissie ten behoeve van dit verslag is specifiek gevraagd om informatie over de werking van deze twee categorieën. De antwoorden variëren maar de interpretatieproblemen lijken niet opgelost. Zo leek er enige twijfel te bestaan rond de vraag of projecten buiten steden en dorpen als 'stadsontwikkelingsprojecten' kunnen worden aangemerkt. Op basis van de brede interpretatie van de richtlijn die het EHvJ voorschrijft, moet een stadsontwikkelingsproject worden gezien als een project met een stedelijk karakter, ongeacht de ligging. Hoewel veel lidstaten nog altijd moeite hebben met de afbakening van deze categorieën, zijn er slechts drie die een nadere specificatie noodzakelijk vinden. De meeste lidstaten hebben liever de vrijheid om dat zelf te doen. Een van de respondenten die nadere specificatie noodzakelijk vond, stelde dat dit nodig was om tot meer harmonisatie en consistentie te komen. Eén respondent was van mening dat de onderdelen van een stadsontwikkelingsproject – wegen, parkeerterreinen, gebouwen enz. – beter kunnen worden beoordeeld in het kader van een strategische milieueffectrapportage van een ruimtelijk plan. Weinig lidstaten lijken nadere invulling te hebben gegeven aan de omschrijving van 10(a) (aanleg van industrieterreinen). Oostenrijk definieert industrie- of bedrijfsterreinen als:

"terreinen die door een projectontwikkelaar worden ontwikkeld en worden voorzien van de vereiste infrastructuur voor gezamenlijk industrieel of zakelijk gebruik door meerdere bedrijven, die worden gekenmerkt door ruimtelijke nabijheid en die een operationele of functionele eenheid vormen".

Tabel 8 geeft voorbeelden van het soort projecten dat de lidstaten onder 10(b) rangschikken.

Voornaamste bevindingen: Projectspecificatie

Hoewel de meeste lidstaten problemen hebben gehad met de interpretatie van bijlage II 10(a) (aanleg van industrieterreinen) en bijlage II 10(b) (stadsontwikkelingsprojecten), gaan de lidstaten hier verschillend mee om. De meeste lijken er de voorkeur aan te geven dat de afbakening hiervan aan de lidstaten wordt overgelaten, zodat ze bij het beoordelen van een projecttype en de bijbehorende drempels hun eigen economische en sociale aspecten in aanmerking kunnen nemen.

Actie: *Zie aanbeveling 5.4.2.(j).*

Tabel 8. Projecten die lidstaten onder bijlage II 10(b) rangschikken

| | Oostenrijk | België | Denemark | Finland | Frankrijk | Duitsland | Griekenlan | Ierland | Nederland | Portugal | Spanie | UK |
|-------------------------------------|------------|--------|----------|---------|-----------|-----------|------------|---------|-----------|----------|--------|----|
| Winkelcentra | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Parkeerterreinen | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Woningbouwprojecten | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Stadions | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | ✓ |
| Bedrijvenparken / Kantoren | ✓ | ✓ | | | | | | | ✓ | | ✓ | |
| Industrieterreinen | ✓ | | ✓ | | | | | | ✓ | ✓ | | |
| Universiteiten | | | ✓ | | | | | | | | | |
| Ziekenhuizen | | | ✓ | | | | | | | | | |
| Theaters / Bioscopen | | | ✓ | | | | | | | | | ✓ |
| Vakantiedorpen / Recreatiecentra | ✓ | | | | | | | | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Broeikassen | | | | | | | | | ✓ | | | |

Kwetsbare gebieden

3.2.21 Bijlage III van 97/11/EG omvat als verplicht selectiecriteria 'de mate van kwetsbaarheid van het milieu in de gebieden waarop de projecten van invloed kunnen zijn' en noemt vervolgens alle aspecten die in het beoordelingsproces in aanmerking moeten worden genomen, zoals speciale beschermingszones die zijn aangewezen krachtens de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Diverse lidstaten (waaronder Oostenrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Verenigd Koninkrijk) hebben het in bijlage III genoemde begrip 'kwetsbaar gebied' nader uitgewerkt en in hun eigen wetgeving opgenomen. Nederland heeft de bepalingen van de bijlage omgezet in een uitputtende lijst van gevoelige gebieden die zijn verankerd in het 'Structuurschema Groene Ruimte', dat op provinciaal niveau wordt vertaald in beleid (provinciale ecologische hoofdstructuur). In het Verenigd Koninkrijk omvatten de uitvoeringsverordeningen een omschrijving van kwetsbare gebieden met negen categorieën (o.a. Natura 2000-gebieden, andere zones van bijzonder wetenschappelijk belang, landschapsreservaten, enz.). De bedoeling is om ervoor te zorgen dat alle projecten die in of gedeeltelijk in een kwetsbaar gebied zijn gepland, worden beoordeeld, ook als ze onder de uitsluitingsdrempel liggen.

Voornaamste bevindingen: Kwetsbare gebieden

De meeste lidstaten hebben het begrip 'kwetsbaar gebied' in hun eigen m.e.r.-

wetgeving opgenomen en hebben het veelal nader uitgewerkt en uitgebreid met ecologisch kwetsbare gebieden die ze zelf als zodanig hebben aangewezen. Landen die gebruik maken van uitsluitingsdrempels, kennen een bepaling op grond waarvan projecten die beneden de drempels vallen, toch op hun m.e.r.-plichtigheid moeten worden beoordeeld indien ze in of dichtbij een kwetsbaar gebied liggen.

Inspraak en raadpleging

3.2.22 Richtlijn 97/11/EG introduceerde een aantal nieuwe mogelijkheden voor inspraak binnen het m.e.r.-proces. Weliswaar schrijft de richtlijn geen verplichte raadpleging in de screeningfase voor, maar het feit dat de bevoegde instantie zich op grond van bijlage III bezig kan moeten houden met terreinen die buiten haar eigen vakgebied liggen, betekent wel dat enig overleg met deskundigen noodzakelijk kan zijn. Slechts drie lidstaten (Italië, Spanje en Zweden) raadplegen het publiek alvorens een besluit te nemen over de m.e.r.-plicht voor bijlage-II-projecten. Een van de redenen die worden gegeven voor het opnemen van inspraak in de screeningfase, is dat de beoordeling van wat een aanzienlijk effect vormt, grotendeels subjectief is en dat degenen die de effecten van het project zullen ondervinden, hierover moeten kunnen meepraten. In sommige lidstaten wordt vooraf aangekondigd dat er een screeningbesluit moet worden genomen en krijgt het publiek de gelegenheid om in te spreken. In andere lidstaten wordt dit besluit als een puur technische aangelegenheid gezien waarbij het publiek ofwel wordt 'vertegenwoordigd' door de overheid ofwel bij de rechter bezwaar kan maken tegen het besluit. Zoals hierboven in 3.2.10 is opgemerkt, zijn in sommige lidstaten de meeste projecten van bijlage II op grond van de nationale wetgeving m.e.r.-plichtig, en is er dus helemaal geen sprake van een besluit waarover het publiek kan worden geraadpleegd.

Voornaamste bevindingen: Inspraak en raadpleging

Weinig lidstaten betrekken het publiek bij het screeningproces en veel lidstaten zien dit als een puur technische beslissing.

Aantallen projecten

3.2.23 Richtlijn 97/11/EG omvatte een uitbreiding van projecttypen van zowel bijlage I als bijlage II, en de Commissie wilde graag weten of de gewijzigde richtlijn effect heeft gehad op het aantal uitgevoerde milieueffectrapportages in de lidstaten. Er was veel verschil in de aard van de antwoorden. Ongeveer de helft van de lidstaten meldde of verwachtte een aanzienlijke toename van het aantal milieueffectrapportages na de tenuitvoerlegging van de gewijzigde richtlijn. In sommige lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) is er een aanzienlijke toename geweest. Niet alle lidstaten konden aangeven of er sprake was van een stijging of een daling, omdat dit in sommige gevallen niet op nationaal niveau wordt bijgehouden. Een aantal lidstaten vond het moeilijk om cijfers te geven, onder meer om de volgende redenen:

- gewijzigde richtlijn nog niet uitgevoerd;
- ontbreken van een goede database;

- verscheidenheid en hoeveelheid aan vergunningprocedures in het kader waarvan m.e.r. plaatsvindt; en
- regionale complicaties.

Diverse lidstaten gaven 'weinig/geen verandering' aan omdat de door 97/11/EG geïntroduceerde nieuwe projecttypen reeds in hun oorspronkelijke wetgeving waren opgenomen. Veel lidstaten hadden moeite om in hun cijfers te differentiëren tussen projecten van bijlage I en bijlage II. Het gemiddelde aantal milieueffectrapportages per jaar sinds de implementatie varieert enorm tussen de lidstaten: van meer dan 7000 tot minder dan 10. Er zijn tal van redenen waarom er zoveel verschil in m.e.r.-activiteit is tussen de lidstaten, waaronder de economische situatie in de individuele lidstaten en het feit dat bepaalde projecten in sommige landen vaker zullen voorkomen dan in andere. Meerdere lidstaten merkten op dat vergelijkingen tussen diverse jaren vertekend zouden kunnen worden door conjunctuurbewegingen, die per land kunnen variëren. De grote verschillen in de hoogte van de vastgestelde drempelwaarden heeft echter in ieder geval duidelijke implicaties voor het aantal m.e.r.-procedures.

3.2.24 Sommige landen hebben goede databanken met cijfers over m.e.r.-procedures en kunnen dus duidelijke jaarcijfers verstrekken, zowel per bijlage als per projecttype. Dat is niet alleen erg nuttig om bij te kunnen houden hoe de implementatie verloopt en welke trends zich daarbij voordoen, maar ook om onderzoek te kunnen doen. In andere landen is de informatieverzameling op dit terrein minder nauwkeurig en in veel gevallen zijn er alleen schattingen gegeven van het aantal uitgevoerde milieueffectrapportages. Gezien deze beperkingen en het gebrek aan gedetailleerde informatie van respondenten geeft tabel 9 een zo goed mogelijke schatting van de gemiddelde aantallen per jaar vóór en na de wijziging.

Voornaamste bevindingen: Aantallen projecten

Het aantal milieueffectrapportages dat jaarlijks plaatsvindt, lijkt aanzienlijk te variëren tussen de landen van de Europese Unie. Het feit dat de landen zelf onvoldoende zicht hebben op het aantal uitgevoerde milieueffectrapportages en de toepassing van de m.e.r.-richtlijn in de praktijk, maakt het lastig om te speculeren over de redenen waarom het aantal uitgevoerde milieueffectrapportages zo sterk varieert tussen de lidstaten. Deze verschillen kunnen misschien verklaard worden door de verschillende economische omstandigheden in de diverse landen, maar kunnen ook samenhangen met de vastgestelde drempelwaarden.

Actie: Zie aanbeveling 5.4.2. (b) and, (k).

Tabel 9: Verandering in aantal m.e.r.-procedures (geschatte cijfers verstrekt door de lidstaten)*

| Land | Vóór 1999 Per jaar | Na 1999 Per jaar |
|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Oostenrijk | 4 | 10-20 |
| België-Brussel | 20 | 20 |
| België-Vlaanderen | geen gegevens | toename 20% |
| België-Wallonië | 63 | vermoedelijke toename van 20% |
| Denemarken | 28 | 100 |
| Finland | 22 | 25 |
| Frankrijk | 6000 à 7000 | 6000 à 7000+ |
| Duitsland | 1000 | vermoedelijk toename |
| Griekenland | 1600 | 1600 |
| Ierland | 140 | 178 |
| Italië | 37 | geen gegevens |
| Luxemburg | 20 | 20 |
| Nederland | 70 | 70 |
| Portugal | 87 | 92 |
| Spanje ** | 120 | 290 |
| Zweden | 3000-4000 | 3000-4000 |
| Verenigd Koninkrijk | 300 | 500 |

*Deze tabel moet met enige behoedzaamheid worden bekeken. Uit de aangeleverde cijfers blijkt dat er in de 15 lidstaten geen sprake is van systematische verslaglegging en transparantie. In sommige gevallen gaat het alleen om schattingen of alleen om nationale en niet om regionale cijfers.

**Spanje: Geen nauwkeurige informatie beschikbaar. Op regionaal niveau misschien wel 20-30.000.

3.3 Scoping

Procedures

3.3.1 In de richtsnoeren van de EU¹³ wordt scoping gedefinieerd als "het bepalen van de inhoud en de reikwijdte van de zaken die aan de orde moeten komen in de milieu-informatie die voor m.e.r.-plichtige projecten moet worden ingediend bij een bevoegde instantie" (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>). Het doel hiervan is om de m.e.r. toe te spitsen op de voornaamste of de aanzienlijke effecten. Het scopingproces vereist daarom een gedetailleerde karakterisering van een project en het ontvangende milieu om alle mogelijke effecten te kunnen vaststellen en vervolgens te kunnen nagaan welke van die effecten naar verwachting aanzienlijk zullen zijn. Omdat dit een gecompliceerde opgave is, zal de opdrachtgever vaak met de bevoegde instantie en andere instanties op milieugebied moeten overleggen over de reikwijdte van de m.e.r. De meeste literatuur over goede m.e.r.-procedures pleit ook voor raadpleging van het publiek over de reikwijdte van de m.e.r.¹⁴ In 97/11/EG kreeg artikel 5 er een nieuw lid 2 bij, dat in een formele scopingprocedure voorziet. Richtlijn 85/337/EEG omvatte een dergelijke bepaling niet, alhoewel de meeste lidstaten toch al enige vorm van scoping toepasten. De voornaamste reden om deze bepaling in de richtlijn op te nemen, was om reeds in een vroeg stadium te zorgen voor contact en een zekere samenwerking tussen de opdrachtgever en de bevoegde instantie over kwesties die van belang zijn ten aanzien van de informatie die de opdrachtgever moet verstrekken en die de bevoegde instantie moet bestuderen. Dat moet gebeuren voordat de opdrachtgever zijn vergunningaanvraag indient. Dit proces is bedoeld om later in de procedure vertragingen te voorkomen en om de kwaliteit en de volledigheid van de te verstrekken informatie te waarborgen. De m.e.r.-richtlijn noemt twee gevallen. Enerzijds moet de bevoegde instantie, indien de opdrachtgever daarom verzoekt, advies uitbrengen over de informatie die naderhand in het milieueffectrapport moet worden verstrekt. Anderzijds staat de richtlijn de lidstaten ook toe om een dergelijke procedure verplicht te stellen, waarbij de bevoegde instanties een dergelijk advies moeten verstrekken, ongeacht of de opdrachtgever daarom vraagt. Ten aanzien van het scopingproces bepaalt de richtlijn ook dat de betrokken overheidsinstanties met verantwoordelijkheden op milieugebied moeten worden geraadpleegd en dat die alle informatie waarover zij beschikken en die voor het m.e.r.-proces van nut kan zijn, kunnen verstrekken.

3.3.2 Zeven lidstaten kennen een verplichte scopingprocedure. Frankrijk heeft een verplichte scopingprocedure voor bepaalde soorten projecten (industrie, steengroeven en bepaalde landbouwprojecten). In sommige Italiaanse regio's is scoping verplicht, maar dat geldt niet op nationaal niveau. Er zij echter op gewezen dat in veel van de landen waar scoping verplicht is, deze bepalingen reeds deel uitmaakten van de oorspronkelijke m.e.r.-wetgeving en niet het gevolg zijn van 97/11/EG. De lidstaten verschillen van mening over de vraag of de invoering van de scopingprocedure tot verbeteringen heeft geleid. Veel respondenten vinden het nog veel te vroeg om dat te

¹³ Zie CEG, *Environmental Impact Assessment Guidance on Scoping*, Brussel, 2001.

¹⁴ Zie Glasson, J., Therivel R. en Chadwick A., *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 2^e druk, Londen, UCL Press, 1999, p. 91.

kunnen beoordelen, terwijl andere simpelweg stellen dat ze geen zinvolle vergelijking kunnen maken omdat hun m.e.r.-wetgeving altijd al een verplichte scopingfase omvatte. Sommige respondenten menen dat de kwaliteit van de aan de bevoegde instantie verstrekte informatie is verbeterd door de invoering van de scopingfase, maar erkennen dat ze dit niet met harde bewijzen kunnen staven. Het zou denkbaar zijn dat de lengte van het hele m.e.r.-proces door de invoering van de scopingprocedure is toegenomen, maar er zijn weinig aanwijzingen dat dit in de praktijk inderdaad zo is.

Inspraak en raadpleging

3.3.3 In de helft van de lidstaten heeft het publiek inspraak in de scopingfase. In een aantal landen is dit een wettelijk verplicht onderdeel van de procedure (België-Brussel en België-Wallonië, Denemarken, Finland, Nederland, Spanje en Zweden). In Oostenrijk, Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk worden de betrokken milieuthoriteiten of -instanties geraadpleegd, maar is het aan de bevoegde instantie om te beslissen of ook het publiek moet worden geraadpleegd over de reikwijdte. In Finland is de inspraak gebaseerd op de publicatie van een ontwerp-scopingrapport. Het scopingrapport is een werkprogramma waarin staat hoe de milieueffectrapportage wordt uitgevoerd en welke aspecten daarin aan de orde komen. Het publiek krijgt de gelegenheid om hierop in te spreken en suggesties te doen voor zaken die juist wel of juist niet in de m.e.r. moeten worden meegenomen.

Methoden

3.3.4 Er lijkt een veelheid aan methoden te worden gebruikt voor het scopingproces, zoals checklists, matrices, effectketens en modellen, waarbij men het vaakst afgaat op het oordeel van deskundigen. In veel gevallen is geen specifieke methodiek voorgeschreven, mede vanuit de erkenning dat onder verschillende omstandigheden verschillende technieken geschikt kunnen zijn (bijv. Frankrijk, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, België-Wallonië). Ongeveer 50% van de lidstaten zegt expliciet de richtsnoeren van de Commissie te gebruiken. Sommige lidstaten hebben eigen richtsnoeren opgesteld, hetzij helemaal onafhankelijk (bijv. Nederland) hetzij op basis van de richtsnoeren van de Commissie (bijv. Oostenrijk). Griekenland heeft richtsnoeren opgesteld die aangeven welke informatie vereist is voor verschillende projectcategorieën, maar deze richtsnoeren worden per geval speciaal afgestemd. De lidstaten erkennen dat er problemen optreden met betrekking tot de samenhang tussen effecten, bijvoorbeeld methodologische onzekerheden en de noodzaak van goede afstemming en communicatie tussen de verschillende effectbeoordelaars die normaal gesproken bij een m.e.r. zijn betrokken (zie tabel 10).

Tabel 10: Scopingmethoden voor de samenhang tussen effecten

| Land | Richt-snoeren | Methoden | Opmerkingen |
|--------------------|---------------|--|---|
| Oostenrijk | Ja | Checklists, matrices of vragenlijsten voor deskundigen | De meeste autoriteiten alsook de vergunningaanvragers gebruiken de Oostenrijkse versie van de Commissierichtsnoeren. Sommige deelstaten hebben de richtsnoeren verder uitgewerkt en hebben er praktijkervaringen en specifieke lokale eisen in opgenomen. |
| België | | Beoordeling door deskundigen | <p>Brussel</p> <p>Bij het opstellen van specificaties voor de m.e.r. eist de bevoegde instantie dat de samenhang tussen effecten (zowel positieve als negatieve) wordt geanalyseerd.</p> <p>Vlaanderen</p> <p>Ieder m.e.r.-team heeft een m.e.r.-coördinator die speciale aandacht moet besteden aan de samenhang tussen de verschillende effecten. Gebruik Commissierichtsnoeren.</p> <p>Wallonië</p> <p>De methodiek is de verantwoordelijkheid van de opsteller van de m.e.r.</p> |
| Denemarken | | Bijlage IV, inspraak | Geen specifieke methodiek voorgeschreven. De m.e.r.-autoriteiten zijn vrij om gebruik te maken van de Commissierichtsnoeren. De reikwijdte van de m.e.r. moet de elementen van bijlage IV en de voorstellen van het publiek omvatten. |
| Finland | | Effectketens. Ook tabellen / omschrijvingen van secundaire en cumulatieve effecten | |
| Frankrijk | | | Geen specifieke methodiek voorgeschreven. De voordelen van verschillende benaderingen onder verschillende omstandigheden worden erkend. |
| Duitsland | Deels | | Federaal waterstaatkundig instituut heeft beknopte richtsnoeren uitgevaardigd, specifiek voor waterwegen. |
| Griekenland | | Beoordeling door deskundigen, matrices, modellen | Over het algemeen worden de Commissierichtsnoeren voor de beoordeling van indirecte en cumulatieve effecten en voor de samenhang tussen effecten gevolgd. |
| Ierland | Ja | | Richtsnoeren op nationaal niveau in de vorm van algemene richtsnoeren voor de inhoud van MER's en adviesbrieven over huidige scopingmethoden. |
| Italië | Ja | | Er bestaan gecodificeerde richtsnoeren voor specifieke projecten. Algemene richtsnoeren zijn |

| | | | |
|----------------------------|----|--|---|
| | | | in voorbereiding. |
| Luxemburg | | | Geen bijzonderheden beschikbaar. |
| Nederland | | | De bevoegde instantie stelt per geval richtsnoeren vast op advies van de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage. |
| Portugal | | | Commissierichtsnoeren worden in algemene zin gebruikt. |
| Spanje | Ja | | Geen bijzonderheden beschikbaar. |
| Zweden | | | Gebruik Commissierichtsnoeren. |
| Verenigd Koninkrijk | Ja | Diverse, afhankelijk van adviseurs / opdrachtgever | Richtsnoeren suggereren alternatieve benaderingen voor redacteurs/auteurs om de onderlinge samenhang tussen effecten te verduidelijken. |

Voornaamste bevindingen: Scoping

Er zijn zeer uiteenlopende benaderingen van de scopingfase. Sommige lidstaten lijken meer waarde te hechten aan een vroegtijdige scopingfase dan andere. In die landen die scoping niet verplicht hebben gesteld en die bij een vrijwillige scoping geen inspraakmogelijkheden bieden, lijkt scoping niet echt te leven. Sommige lidstaten vertonen echter de tegenovergestelde tendens en vereisen de publicatie van ontwerp-scopingrapporten of zelfs ontwerp-MER's. Ook wordt er in sommige lidstaten van uitgegaan dat inspraak van het publiek in de scopingfase duidelijk maakt welke aspecten 'aanzienlijk' zijn voor de mensen die met het project zullen moeten leven, en niet alleen voor de 'deskundigen' – voor wie dat niet geldt.

Actie: Zie aanbeveling 5.4.2. (d), (f) en (j).

3.4 Toetsing van milieu-informatie

Inleiding

3.4.1 De lidstaten zijn op grond van de m.e.r.-richtlijn niet verplicht om formeel te toetsen of de milieu-informatie die door de opdrachtgever aan de bevoegde instantie wordt verstrekt, aan de eisen voldoet. Richtlijn 97/11/EG introduceerde echter nieuwe verplichte minimuminformatie-eisen die een toetsing wel impliciet noodzakelijk maken, omdat er geen vergunning mag worden verleend als de in artikel 5, lid 3, bedoelde informatie niet compleet is. Tot deze nieuwe minimuminformatie-eisen in de m.e.r.-richtlijn behoort een schets van de alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht (verderop besproken in paragraaf 5.1). In de richtsnoeren van de EU¹⁵ wordt toetsing van milieu-informatie gedefinieerd als:

"het vaststellen of de milieu-informatie die een opdrachtgever in het kader van een m.e.r.-procedure aan een bevoegde instantie verstrekt, toereikend is om een gefundeerd vergunningsbesluit te kunnen nemen".

(<http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf>).

De m.e.r.-richtlijn schrijft niet voor in welke vorm de opdrachtgever de milieu-informatie moet verstrekken, maar overeenkomstig de beste internationale praktijk gaan de meeste lidstaten ervan uit dat deze informatie wordt verstrekt in één document: het milieueffectrapport.

Toetsingsregelingen

3.4.2 In de meeste lidstaten is het uiteindelijk aan de bevoegde instantie om te beoordelen of de juiste informatie is verstrekt en of deze ook aan de wettelijke eisen voldoet. De meeste lidstaten kennen geen systematische toetsingsprocedure en er worden zeer uiteenlopende methoden toegepast om te zorgen dat de richtlijn wordt nageleefd. Alle lidstaten verwijzen naar bestaande algemene voorzieningen voor naleving en kwaliteitscontrole door middel van overleg met relevante overheidsinstanties, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en particulieren. De meeste hebben geen systematische en verplichte toetsingsprocedure, noch plannen om die in te voeren. Diverse lidstaten geven aan dat ze geen verplichte toetsing hebben ingevoerd omdat de richtlijn dat niet vereist.

3.4.3 Tabel 11 geeft een overzicht van de toetsingssystemen die in de lidstaten worden gebruikt. Sommige lidstaten hebben strikte controlepunten in het kader van een formeel toetsingsproces met een onafhankelijke evaluatie van het MER. Een aantal lidstaten laat de beslissing over de juistheid en de volledigheid van de milieu-informatie echter over aan de bevoegde instantie, zonder dat er sprake is van andere controlepunten. De meeste lidstaten geven duidelijk aan dat indien de informatie niet als toereikend wordt beoordeeld, de bevoegde instantie aanvullende informatie kan vragen, en mocht deze vervolgens opnieuw onvoldoende zijn, dan kan de vergunning

¹⁵ Zie CEG, *Environmental Impact Assessment Guidance on Review*, Brussel, 2001.

worden geweigerd. In veel gevallen is goedkeuring van het MER een noodzakelijke stap in de vergunningprocedure; als die er niet is,

Tabel 11 Toetsing van de milieu-informatie

| Lidstaat | |
|--------------------|---|
| Oostenrijk | Bijlage IV is omgezet in nationale wetgeving (art. 6 van de m.e.r.-wet) en ieder milieueffectrapport (MER) wordt aan deze eisen getoetst door een team van interne en/of externe deskundigen van de m.e.r.-autoriteit en hiermee samenwerkende instanties die een beknopte beoordeling moeten maken van de vermoedelijke aanzienlijke milieueffecten. |
| België | <p>Brussel Een college van deskundigen van de verschillende betrokken regionale en lokale overheden (verenigd in een 'Begeleidingscomité MER') stelt specificaties op voor het MER, en deze worden in de inspraak gebracht en voor officieel advies aan de betrokken overheidsinstantie(s) voorgelegd. Pas als dit college het MER als compleet beoordeelt (d.w.z. voldoende informatie en van voldoende kwaliteit), verklaart het dit deel van de procedure afgerond. Voordat de vergunning wordt verleend, vindt een tweede inspraakronde plaats.</p> <p>Vlaanderen De huidige m.e.r.-regelgeving omvat de eisen van de m.e.r.-richtlijn ten aanzien van de inhoud van het MER. Het opstellen van een MER verloopt volgens een informeel proces waarbij de wettelijke scopingeisen worden uitgewerkt en het ontwerp-MER wordt gecontroleerd voordat het formeel ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de m.e.r.-eenheid van de milieuadministratie.</p> <p>Wallonië De juistheid en de volledigheid van de informatie wordt gecontroleerd door een onafhankelijk comité van deskundigen uit de verschillende milieudisciplines.</p> |
| Denemarken | Het effectrapport moet voldoen aan de inhoud van bijlage IV bij het Deense ministerieel besluit nr. 428 van 2 juni 1999, die vrijwel identiek is aan bijlage IV van de richtlijn. |
| Finland | De coördinerende instantie ('Regionaal Milieucentrum') beoordeelt de toereikendheid van de milieu-informatie, maar uiteindelijk is het aan de bevoegde instantie om te beoordelen of de informatie toereikend is – opdrachtgevers sturen vaak eerst een ontwerp-MER naar de bevoegde instantie met het verzoek om commentaar. |
| Frankrijk | Controle op de kwaliteit van de milieu-informatie wordt uitgeoefend op verschillende niveaus, afhankelijk van welke instantie de vergunning moet verlenen. Het is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende instantie om te waarborgen dat de informatie toereikend is. |
| Duitsland | De vergunningprocedure gaat pas van start als aan alle wettelijke eisen, waaronder het verstrekken van alle relevante informatie overeenkomstig bijlage IV van de richtlijn, is voldaan en als de bevoegde instantie heeft verklaard dat het voorstel compleet is. |
| Griekenland | De bevoegde instantie beoordeelt de volledigheid en de juistheid van ieder MER voor wat betreft: <ul style="list-style-type: none"> ▪ de eisen die aan de milieu-informatie worden gesteld in bijlage IV van Richtlijn 97/11/EG, ▪ eventueel bestaande richtsnoeren voor MER's voor specifieke projecttypen, ▪ alle wettelijke bepalingen, ▪ de toereikendheid van wetenschappelijke en technische informatie. |
| Ierland | Er worden richtsnoeren (en bijbehorende adviesbrieven) opgesteld om de vergunningverlenende instantie te helpen bij het beoordelen van de toereikendheid van de ingediende MER's. |
| Italië | Geen formele beoordeling maar MER's moeten wel aan de regelgeving voldoen. |
| Luxemburg | Geen informatie. |

| | |
|----------------------------|---|
| Nederland | De Nederlandse m.e.r.-wetgeving vereist dat er projectspecifieke richtsnoeren worden opgesteld voor het MER. De bevoegde instantie moet het MER formeel aanvaarden. Hiertoe wordt de inhoud van het MER getoetst aan de specifieke richtsnoeren en het advies van de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage. |
| Portugal | Het ministerie van Milieu heeft 20 werkdagen om te verklaren of het MER aan de wettelijke eisen voldoet dan wel of er nadere informatie nodig is. |
| Spanje | De effectstudie wordt getoetst aan de voorwaarden die zijn opgesteld in de scopingfase, waartoe ook inspraak behoort. |
| Zweden | De 'milieuonderzoeksdelegaties' bij de provinciale overheden en de milieurechtbanken bepalen of een MER aan de eisen van de m.e.r.-wetgeving voldoet. |
| Verenigd Koninkrijk | Uiteindelijk is het aan de bevoegde instantie om te bepalen wat de beste manier is om te zorgen dat de milieu-informatie toereikend en geschikt is. |

kan er geen vergunning worden verleend. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld wordt het besluit over de vergunningaanvraag uitgesteld in afwachting van die aanvullende informatie. In Italië wordt de vergunning tijdelijk geweigerd totdat toereikende informatie is verstrekt; in Spanje mag geen vergunning worden verleend totdat de informatie compleet is. In Nederland moet de bevoegde instantie het MER formeel aanvaarden. Het MER wordt eerst getoetst aan de projectspecifieke richtsnoeren. Als het tekortschiet, wordt het niet aanvaard en moet het worden aangevuld. Nadat het aanvaard is, moet de bevoegde instantie de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage om advies vragen over de juistheid en de volledigheid van de informatie. De afgelopen jaren heeft deze 'Commissie m.e.r.' in 30 tot 40% van de gevallen geconstateerd dat het MER ontoereikend was en heeft zij de bevoegde instantie geadviseerd om nadere informatie in te winnen. In Frankrijk zijn de voorwaarden voor weigering van een vergunning tot stand gekomen op basis van uitspraken van administratieve rechtbanken, waarin bepaalde regels zijn vastgesteld ten aanzien van presentatie en inhoud; voor geclassificeerde installaties gelden meer gedetailleerde regelingen. In België-Brussel echter is het niet de opdrachtgever die de informatie verstrekt, maar een onafhankelijke, daartoe bevoegde adviseur, die werkt volgens de instructies van het college van deskundigen van de betrokken overheden. Dit college evalueert de juistheid en de volledigheid van de verstrekte informatie. In Finland kan een vergunning niet worden geweigerd op grond van onvoldoende kwaliteit of onvolledigheid van de informatie. De Spaanse procedure voor het beoordelen van de juistheid en de volledigheid van de informatie houdt in dat de inhoud van de effectstudie wordt getoetst aan de voorwaarden die zijn opgesteld in de scopingfase, plus de resultaten van inspraak en advies.

3.4.4 Minder dan de helft van de lidstaten heeft onderzoek gedaan naar de juistheid en de volledigheid van de tot dusver ingediende milieu-informatie en MER's (zie tabel 12).

Tabel 12: Onderzoek naar de kwaliteit van de milieu-informatie

| Lidstaat | Datum publicatie | Stand van zaken |
|-----------------|--------------------------|--|
| Oostenrijk | 2000 (m.b.t. MER's | Kwaliteit als 'positief' beoordeeld. Men vindt de verstrekte informatie kwalitatief beter dan in conventionele vergunningprocedures. |

| | | |
|---------------------|------------|---|
| | 1995-1999) | Nuttige samenwerking/afstemming, maar zeer tijdrovend. Men vindt het ontwerp van m.e.r.-plichtige projecten 'milieubewuster' dan projecten zonder m.e.r., en de documentatie beter. In september 2002 is een tweede driejaarlijks rapport aan het parlement voorgelegd. |
| Denemarken | okt. 2002 | Onderzoek momenteel in uitvoering. |
| Finland | 2001/2002 | Uit onderzoek waren regionale kwaliteitsverschillen gebleken als gevolg van verschillen in kwalificaties van de medewerkers van de Regionale Milieucentra. Bijscholing heeft geleid tot verbetering van de kwaliteit. |
| Ierland | 1993 | Onderzoek in opdracht van de voorloper van het Environmental Protection Agency begin jaren negentig. De algemene opvatting is dat de kwaliteit van milieueffectrapporten sindsdien aanzienlijk is verbeterd. |
| Italië | | Geen door de overheid bekostigd onderzoek, maar wel enig onderzoek door beroepsorganisaties, bijv. de vereniging van milieuonderzoekers. |
| Nederland | | Ieder MER wordt beoordeeld door de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage. Indien een MER tekortschiet, wordt het bijbehorende 'negatieve advies' openbaar gemaakt, onder meer op het internet. In jaarverslagen van de Commissie m.e.r. is gekeken naar de toereikendheid van MER's in het algemeen: in de periode 1999-2001 werd ongeveer 40% van de MER's als ontoereikend beoordeeld. De werking van de Nederlandse m.e.r.-regeling is tweemaal door een onafhankelijke commissie geëvalueerd. |
| Verenigd Koninkrijk | 1995 | Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Milieu was gebleken dat de milieu-informatie destijds soms ontoereikend was voor de planningsautoriteiten, waarna 'best practice guides' zijn uitgebracht. |

Voornaamste bevindingen: Toetsing van milieu-informatie

Richtlijn 97/11/EG introduceerde nieuwe minimumeisen voor de informatie die door de opdrachtgever moet worden verstrekt. Het niet verstrekken van de juiste informatie is in de meeste landen reden om de vergunning te weigeren, op grond van allerlei regelingen. Sommige lidstaten kennen een formele toetsingprocedure om te waarborgen dat de milieu-informatie die aan de bevoegde instantie wordt verstrekt, in overeenstemming is met de richtlijn. Maar aangezien de richtlijn geen expliciete verplichting omvat om in een dergelijke toetsing te voorzien, bestaat daarvoor ook geen geharmoniseerde aanpak. Hoewel bijlage IV een goed uitgangspunt vormt voor de eisen waaraan een MER moet voldoen, is deze nogal elementaire informatie slechts in enkele lidstaten gebruikt (bijv. checklists). De toetsing van de verstrekte informatie wordt in vrijwel alle lidstaten overgelaten aan de bevoegde instantie en in veel lidstaten wordt die instantie geacht deze toetsing uit te voeren zonder gebruik te maken van specifieke checklists of criteria. In ongeveer de helft van alle lidstaten is enig onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatie in milieueffectrapporten en naar de algehele kwaliteit van de m.e.r.-procedure. Daar waar dergelijk onderzoek is

uitgevoerd, blijkt dat soms wel 50% van alle MER's niet volledig aan de eisen van de richtlijn voldoet.

Actie: *Zie aanbeveling 5.4.2. (e).*

3.5 Besluitvorming

3.5.1 Het doel van milieueffectrapportage is dat besluitvormers informatie over de milieueffecten van een activiteit krijgen vóórdat ze een besluit nemen, zodat ze deze informatie kunnen meenemen in het besluitvormingsproces. Artikel 8 vereist dat de milieu-informatie van de opdrachtgever (het milieueffectrapport) en de resultaten van de raadplegingsprocedure zoals bepaald in de artikelen 6 en 7, in de vergunningprocedures in aanmerking worden genomen. Hoewel de richtlijn specifiek is toegespitst op milieuaspecten, bepaalt de richtlijn niet dat het milieubelang zwaarder zou moeten wegen dan andere factoren die een bevoegde instantie bij de besluitvorming in aanmerking moet nemen. Veel respondenten brachten naar voren dat ook andere maatschappelijke of economische aspecten moeten worden meegewogen in de besluitvorming over projecten. Waar het echter om gaat, is dat er een afzonderlijke, specifieke richtlijn is die vermoedelijke milieueffecten een volwaardige plaats geeft in de besluitvorming. Verreweg de meeste lidstaten hebben een wettelijke regeling op grond waarvan een vergunning kan worden geweigerd in gevallen dat ernstige milieuschade onvermijdelijk is.

3.5.2 In het onderzoek van de Commissie werd de lidstaten gevraagd om aan te geven hoe zij omgaan met verträgenen tussen de m.e.r. en de vergunningverlening enerzijds, en met verträgenen tussen de vergunningverlening en de uitvoering of exploitatie anderzijds. Zulke verträgenen kunnen belangrijke implicaties hebben voor de uitkomst van het m.e.r.-proces en voor de vergunningverlening voor grote projecten. Bij langdurige verträgenen kan het ontvangende milieu in de tussentijd veranderen zodat de milieu-informatie over de uitgangssituatie misschien niet meer relevant is. Dat heeft implicaties voor de nauwkeurigheid waarmee milieueffecten kunnen worden voorspeld en voor de relevantie en doeltreffendheid van mitigerende maatregelen. Op basis van de antwoorden lijken er globaal gezien vier benaderingen te zijn ten aanzien van verträgenen tussen m.e.r. en vergunningverlening:

- (i) in sommige systemen mag er – theoretisch – geen vertragung optreden;
- (ii) de vergunningprocedure wordt aan een bepaalde termijn gebonden; deze loopt uiteen van 140 tot 450 dagen;
- (iii) de bevoegde instantie gaat na of de informatie nog actueel is en vraagt zo nodig aanvullende informatie. Dit is de meest gangbare benadering in de lidstaten. Bij ingrijpende veranderingen in het voorstel is doorgaans een nieuw MER vereist;
- (iv) er gelden geen speciale regels voor het omgaan met verträgenen.

3.5.3 Als er eenmaal een projectvergunning is verleend, is dit gewoonlijk een bindend besluit en kunnen er, tenzij er specifieke regels gelden, geen extra of andere milieueffecten worden beoordeeld en in aanmerking worden genomen (behalve als er sprake is van wijzigingen of uitbreidingen van het project in die periode die

vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zullen hebben en dus een nieuwe m.e.r. vereisen). Als er erg lange vertragingen optreden tussen de vergunningverlening en de uitvoering of exploitatie van een project, kunnen deze ernstiger zijn dan vertragingen vóór de vergunningverlening. Er zijn allerlei manieren om hiermee om te gaan. Uit de antwoorden op de vragenlijst komen met name de volgende benaderingen naar voren:

- (i) veel lidstaten stellen een grens aan de geldigheidsduur van een vergunning. In sommige gevallen kan deze termijn naar eigen oordeel worden vastgesteld; in andere systemen ligt deze vast en varieert tussen 2 en 5 jaar. In de meeste gevallen is er na een bepaalde periode extra onderzoek naar de milieueffecten vereist;
- (ii) er kunnen extra voorwaarden worden gesteld als de omstandigheden bij het begin van de uitvoering zijn gewijzigd;
- (iii) er gelden geen speciale regels voor vertragingen en als er eenmaal een vergunning is verleend, kan de m.e.r. niet worden 'heropend';
- (iv) er geldt afzonderlijke wetgeving voor milieueffectrapportage en voor vergunningverlening, en een aanzienlijke vertraging tussen de vergunningverlening en de projectuitvoering valt niet onder de m.e.r.-wetgeving.

3.5.4 Frankrijk heeft richtsnoeren opgesteld voor wegenbouwprojecten waarbij vermoedelijk veel tijd verstrijkt tussen het oorspronkelijke projectontwerp en de uiteindelijke aanleg of ingebruikname. Deze richtsnoeren geven aan hoe de continuïteit van de m.e.r. gedurende deze periode kan worden gewaarborgd en hoe men kan voorkomen dat er gaten vallen als het project wordt overgedragen tussen verschillende teams die bij het project betrokken zijn. Er zijn vier gevallen bekend waarin deze benadering is uitgetoetst. Tabel 13 geeft aan hoe iedere lidstaat omgaat met vertragingen.

Tabel 13: Aanpak van vertragingen

| Land | Opmerkingen |
|-------------------|---|
| Oostenrijk | De wetgeving voor de vergunningprocedure voorziet in een maximaal tijdsverloop van 6 maanden (voor de vereenvoudigde procedure) of 9 maanden. Als de milieumomstandigheden veranderd zijn op het moment van vergunningverlening, moet voorafgaand aan een vergunningsbesluit nieuwe milieu-informatie worden verstrekt en in aanmerking genomen. De bevoegde instantie kan een vergunning (of onderdelen daarvan) aan een tijdslimiet binden om onnodige vertraging tussen vergunningverlening en uitvoering/exploitatie te voorkomen. |
| België | <p>Brussel Wettelijk bedraagt de termijn tussen de aanvraag (als het MER compleet is verklaard) en de vergunningverlening maximaal 450 dagen. Deze termijn omvat de periode voor herbeoordeling van de MER-specificaties, de twee inspraakrondes en de m.e.r. als zodanig (ongeveer zes tot acht maanden voor de m.e.r.).</p> <p>Volgens de m.e.r.-wetgeving mag er niet meer dan 2 jaar verstrijken tussen de vergunningverlening en het begin van de projectuitvoering. Als een voorstel zodanig ingrijpend wordt gewijzigd dat de milieueffecten anders zullen zijn dan bij het oorspronkelijke project, is een nieuwe m.e.r. vereist. Indien bij het begin van de uitvoering de omstandigheden zijn gewijzigd, kan de bevoegde autoriteit de voorwaarden voor het project wijzigen (komt in de praktijk zelden voor).</p> <p>Vlaanderen Als er vertraging optreedt tussen het definitieve goedgekeurde MER en de vergunningverlening, wordt een 'updating note' bij het MER gevoegd. Bij ingrijpende wijzigingen in het oorspronkelijke projectontwerp worden belanghebbenden geraadpleegd om te bepalen of een nieuw MER nodig is. Als eenmaal een vergunning is verleend, moet het project binnen drie jaar van start gaan.</p> <p>Wallonië Nadat het definitieve MER is ingediend, heeft de bevoegde instantie maximaal 140 dagen de tijd om een besluit te nemen. Als het project meer dan 5 jaar na de vergunningverlening operationeel wordt, of als naderhand blijkt dat een aanzienlijk effect buiten beschouwing is gebleven in de m.e.r., dan moet er een addendum bij het oorspronkelijke MER worden gevoegd.</p> |
| Denemarken | Een MER blijft geldig tot aan de eerstvolgende herziening van het streekplan, tenzij de bevoegde instantie besluit om de geldigheid met nog eens 4 jaar te verlengen (het streekplan moet elke 4 jaar worden herzien). Een vergunning na een m.e.r.-procedure is 3 jaar geldig, waarna een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. |
| Finland | Bij een aanzienlijke vertraging tussen de m.e.r. en de vergunningverlening moet de bevoegde instantie nagaan of de milieusituatie en het project zelf sinds de beoordeling van de effecten zijn veranderd. Bij een ingrijpende wijziging van het project kan een nieuwe m.e.r. nodig zijn. Er geldt afzonderlijke wetgeving voor m.e.r. en voor vergunningverlening, en een aanzienlijke vertraging tussen de vergunningverlening en de projectuitvoering valt niet onder de m.e.r.-wetgeving. |
| Frankrijk | Er behoort geen vertraging op te treden tussen de m.e.r. en de vergunningverlening (het MER maakt deel uit van het dossier dat de opdrachtgever bij een vergunningaanvraag moet indienen, en de verstrekte informatie moet correct en actueel zijn). De vergunning blijft 3 jaar geldig, waarna extra onderzoek naar de milieueffecten is vereist. Voor wegen zijn richtsnoeren opgesteld die aangeven hoe de continuïteit in de m.e.r. kan worden gewaarborgd, vanaf het eerste ontwerp tot aan de operationele fase. |
| Duitsland | Normaal gesproken geen vertraging tussen m.e.r. en vergunningverlening. De bevoegde instantie moet nagaan of de milieusituatie en het project zelf zijn veranderd, en eventuele |

| | |
|----------------------------|--|
| | wijzigingen moeten in aanmerking worden genomen. Als er na de vergunningverlening ingrijpende wijzigingen optreden in het project of in de milieusituatie voordat de uitvoering/exploitatie van start gaat, kunnen deze een vergunningprocedure noodzakelijk maken die eventueel een m.e.r. kan omvatten. Een planningsvergunning blijft uiterlijk 5 jaar geldig. |
| Griekenland | De bevoegde instantie toetst het MER en overlegt met relevante instanties om te beoordelen of de informatie actueel is. Zo nodig kan de bevoegde instantie verlangen dat het MER wordt bijgewerkt. De m.e.r. leidt tot een milieuvergunning met voorwaarden waarvoor een uiterste datum geldt, zodat een herziening nodig is als er aanzienlijke vertraging optreedt tussen de uitkomst van de m.e.r. en de uiteindelijke vergunning. Indien na de vergunningverlening blijkt dat, wegens veranderingen in de milieusituatie, het milieu niet voldoende wordt beschermd door de voorwaarden die aan de milieuvergunning zijn verbonden, kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld waarin rekening wordt gehouden met de gewijzigde omstandigheden. Het verlopen van de milieuvergunning kan ook resulteren in een nieuw m.e.r.-proces als er ingrijpende wijzigingen hebben plaatsgevonden in het project of in het ontvangende milieu. |
| Ierland | De m.e.r. wordt uitgevoerd tijdens de besluitvorming over de vergunningaanvraag en in feite is er dus geen tijdsverloop tussen de m.e.r. en de vergunningverlening. Maximaal 5 jaar tussen de vergunningverlening en het begin van de uitvoering. |
| Italië | De m.e.r.-wetgeving omvat geen regels voor vertragingen tussen de m.e.r. en de vergunningverlening noch voor vertragingen tussen de vergunningverlening en de uitvoering/exploitatie van het project. |
| Luxemburg | Geen bijzonderheden beschikbaar. |
| Nederland | Als er een aanzienlijke vertraging optreedt tussen de m.e.r. en de vergunningverlening, kan de bevoegde instantie vragen om aanvullende informatie of om een aanvullend MER. Bij een ingrijpende wijziging in de voorgestelde activiteit kan er een geheel nieuwe procedure worden gestart. Een vertraging tussen vergunningverlening en uitvoering/exploitatie kan niet leiden tot wijzigingen in het MER. |
| Portugal | De minister van Milieu moet aan de opdrachtgever een milieueffectverklaring verstrekken, die 2 jaar geldig blijft. Als de bevoegde instantie vervolgens binnen die tweejarige periode geen vergunning heeft verleend, dan is voor particuliere projecten een nieuwe m.e.r. vereist. Voor overheidsprojecten wordt het MER opnieuw bekeken en indien blijkt dat de omstandigheden niet veranderd zijn, blijft de milieueffectverklaring geldig (NB: dit is in de praktijk nog niet voorgekomen omdat de wet pas een jaar of twee oud is). |
| Spanje | Wordt per geval beoordeeld. |
| Zweden | Geen speciale regels voor vertragingen tussen de m.e.r. en de vergunningverlening. De bevoegde instantie kan voorwaarden verbinden aan de uitvoering van het project. |
| Verenigd Koninkrijk | De bevoegde instantie kan te allen tijde aanvullende informatie vragen tot op het moment dat een vergunningsbesluit wordt genomen. Daarom is het de verantwoordelijkheid van de bevoegde instantie om te zorgen dat, voordat de vergunning wordt verleend, alle vermoedelijke aanzienlijke effecten in aanmerking worden genomen volgens de beschikbare kennis en beoordelingsmethoden. Zodra een vergunning is verleend, mag de opdrachtgever beginnen met de uitvoeringsfase. In dat stadium kan de m.e.r.-procedure niet worden heropend (de richtlijn vereist dat deze voorafgaat aan het besluit over de vergunning). Als er naderhand effecten aan het licht zouden komen die zo aanzienlijk zijn dat ze bijvoorbeeld ernstige en onherstelbare schade zouden toebrengen aan een beschermd gebied of beschermde soort, dan ligt het voor de hand dat de bevoegde instantie kan overwegen de vergunning in te trekken, afhankelijk van de nationale wetgeving. |

| |
|---|
| De regeling die uitvoering geeft aan de richtlijn voor wat betreft projecten op woeste gronden, omvat maximumtermijnen voor de start en de voltooiing van activiteiten na de vergunningverlening, en vereist een herziening van de vergunning als het gebied vervolgens een Europees natuurbeschermingsgebied zou worden. |
|---|

Voornaamste bevindingen: Besluitvorming

Zonder formele registratie van de uitkomsten van het m.e.r.-proces en zonder meer gedetailleerd onderzoek is het moeilijk om te beoordelen wat het effect van de m.e.r.-richtlijn op de besluitvorming is. Niettemin geven de respondenten duidelijk aan dat de milieuoverwegingen die uit het m.e.r.-proces naar voren komen, in de besluitvorming worden afgewogen tegen andere maatschappelijke en economische overwegingen. Uit de antwoorden op de vragen over vertragingen tussen de verstrekking van de vereiste milieu-informatie en het vergunningsbesluit, en tussen de vergunningverlening en het begin van het project, blijkt dat de lidstaten hier heel verschillend mee omgaan en dat dit een punt van aandacht zou kunnen zijn. De lidstaten hebben geen indicatie gegeven van de omvang of de frequentie van dergelijke vertragingen, er lijkt weinig aandacht te zijn voor de mogelijke gevolgen hiervan voor het milieu, en de aanpak ervan is weinig consistent.

Actie: *Zie aanbeveling 5.4.2. (h).*

3.6 Conclusies ten aanzien van de regelingen voor de voornaamste fases van het m.e.r.-proces

3.6.1 Tussen de lidstaten van de EU blijken er zeer grote verschillen te zijn in de benadering en de toepassing van milieueffectrapportage. Wat de screening van projecten van bijlage II betreft, wordt er nogal verschillend omgegaan met het gebruik en de hoogte van drempelwaarden. Ook ten aanzien van de scopingfase bestaan er allerlei uiteenlopende benaderingen, waarbij het in zeer weinig lidstaten verplicht is om de bevolking bij deze belangrijke fase van de m.e.r.-procedure te betrekken (de richtlijn vereist geen inspraak in deze fase). Zeer weinig lidstaten hebben een goed systeem om het functioneren van hun m.e.r.-regeling op nationaal of centraal niveau te evalueren. Weinig lidstaten konden nauwkeurige cijfers verstrekken over het aantal milieueffectrapportages dat in de loop der jaren in hun land is uitgevoerd of over het soort projecten waarop deze betrekking hadden. Zeer weinig lidstaten kennen een formele regeling om de toereikendheid van de door opdrachtgevers verstrekte milieu-informatie te toetsen. Om de invloed van milieueffectrapportage op de besluitvorming en de uitkomst van besluiten te kunnen beoordelen, moeten de lidstaten veel beter bijhouden en onderzoeken hoe milieueffectrapportage in de praktijk functioneert.

4.0 DE WERKING VAN DE RICHTLIJN ALS GEHEEL

4.0.1 Dit hoofdstuk gaat in op de regelingen die de lidstaten hebben getroffen met betrekking tot een aantal specifieke aspecten van de m.e.r.-richtlijn. Deze kwesties hebben grotendeels te maken met de werking van de richtlijn als geheel, alhoewel sommige samenhangen met de wijzigingen die in 97/11/EG zijn geïntroduceerd.

4.1.0 Alternatieven

4.1.1 Een van de voornaamste punten van kritiek op Richtlijn 85/337/EEG was dat opdrachtgevers of bevoegde instanties niet verplicht waren om vanaf het begin eventuele alternatieven te onderzoeken. In de oorspronkelijke versie van de richtlijn bepaalde artikel 5, lid 1, in samenhang met bijlage III, dat de opdrachtgever 'in voorkomend geval' een schets moest geven van de voornaamste alternatieven die hij had onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, in het licht van de milieueffecten. De formulering 'in voorkomend geval' ten aanzien van het onderzoeken van alternatieven werd in Richtlijn 97/11/EG geschrapt. Verder werd de informatie met betrekking tot alternatieven opgenomen in artikel 5, lid 3, van de gewijzigde richtlijn, dat bepaalt dat de milieu-informatie die in het kader van de m.e.r.-procedure ten minste aan de bevoegde instantie moet worden verstrekt, ook deze schets van de voornaamste alternatieven 'die de opdrachtgever heeft onderzocht' moet omvatten. Als gevolg van Richtlijn 97/11/EG is de beschouwing van alternatieven dus belangrijker geworden in de m.e.r.-richtlijn als geheel. Dit sluit aan bij de ontwikkeling van de communautaire milieuwetgeving in het algemeen. Zo bepaalt artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn dat er sprake moet zijn van 'ontstentenis van alternatieve oplossingen' voordat eventueel een vergunning kan worden verleend voor een project dat een Natura 2000-gebied aantast¹⁶. Op grond van Richtlijn 76/464/EEG betreffende de lozing van gevaarlijke stoffen in het water oordeelde het EHvJ in zaak C-232/97 (Nederhoff tegen Dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Rijnland)¹⁷, dat de lidstaten voor de verlening van een lozingsvergunning als voorwaarde mogen stellen dat de verplichting om onderzoek te doen naar of te kiezen voor minder milieubelastende alternatieven in acht wordt genomen. Het bestuderen van alternatieve oplossingen wordt dus steeds belangrijker in het milieubeleid en het milieurecht van de EU. De eis van richtlijn 97/11/EG om 'een schets te geven van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht' impliceert dat de opdrachtgever de mogelijke alternatieven heeft onderzocht voorzover dergelijke informatie volgens de criteria in artikel 5, lid 1, van belang wordt geacht. Deze criteria omvatten onder meer de specifieke kenmerken van een bepaald project of projecttype en van de milieuaspecten die hierdoor kunnen worden beïnvloed. De eis om 'de voornaamste motieven te geven voor zijn keuze, met inachtneming van de milieueffecten' geeft aan dat de opdrachtgever moet motiveren waarom hij een bepaald bestaand alternatief niet heeft onderzocht en waarom hij in de desbetreffende situatie voor een bepaald alternatief heeft gekozen. In ieder geval kan de opdrachtgever niet zelf kiezen of hij mogelijke alternatieven onderzoekt of niet. Met het onderzoek van alternatieven in het kader van een m.e.r. kan men alle kanten

¹⁶ Zie CEG, *Managing Natura 2000 sites: the provision of article 6 of the 'Habitats Directive'*, Brussel, 2000.

¹⁷ Zaak C-232/97, *Jurispr.* 1999, I-6385, punt 55-56.

op, maar volgens de literatuur moeten normaal gesproken alternatieven worden onderzocht ten aanzien van:

- locaties of tracés;
- inrichting en vormgeving van het project;
- omvang en schaalgrootte;
- proces- of beheertechnische regelingen;
- tijdspad voor uitvoering en exploitatie; en
- 'niets doen'.

Volgens Wood (1997) is de bestudering van alternatieven de eerste fase in het ontwerp en management van projecten¹⁸. Als dat zo is, kan men zich nauwelijks voorstellen dat er situaties zijn geweest waarin opdrachtgevers konden zeggen dat ze helemaal geen alternatieven hebben 'onderzocht'.

4.1.2 Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat de meeste lidstaten inmiddels een wettelijke verplichting kennen om alternatieven te beschouwen, daarbij uitgaande van de beoogde doelen van het project, onder voorbehoud van de vergunning. Waar dit niet verplicht is maar in de praktijk wel is gedaan (Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk), moet de beoordeling worden gedocumenteerd. Welke alternatieven worden beschreven, hangt over het algemeen af van de aard van het project. Voor projecten zoals wegen of pijpleidingen zijn er misschien geen locatiealternatieven; in zulke gevallen worden tracé- en ontwerpalternatieven bestudeerd, inclusief proces- en inrichtingsalternatieven. In sommige landen (bijv. Frankrijk) omvatten de bestudeerde alternatieven niet alleen varianten van het project, maar ook verschillende projecttypen waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt.

4.1.3 In landen waar de m.e.r. niet aan een vast tijdstip is gebonden (bijv. Finland), is het meestal zo dat naarmate een m.e.r. eerder wordt uitgevoerd, er meer alternatieven zijn. In Spanje en Nederland moet het meest milieuvriendelijke alternatief worden beschreven. De bevoegde instantie en het publiek (en in Nederland ook de onafhankelijke Commissie m.e.r.) kunnen betrokken zijn bij de keuze van de alternatieven die beschreven moeten worden. In Nederland kan ook aanvullende informatie van opdrachtgevers worden geëist als men van mening is dat de verstrekte informatie over de alternatieven onvoldoende is. Deze benadering van de vaststelling en beschrijving van alternatieven – vergelijkbaar met de beoordeling van de 'Best Practicable Environmental Option' – wordt ook door sommige Britse projectontwikkelaars gehanteerd.

4.1.4 Beschrijving van het nulalternatief is niet in alle landen verplicht. In Italië geldt dat als het nulalternatief niet door de opdrachtgever is beoordeeld, dit door de overheid wordt gedaan, om te garanderen dat dit alternatief wel wordt meegenomen. In Finland wordt een 'minimumalternatief' beschreven samen met maximaal drie

18 Wood C., *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Londen, Longman Scientific and Technical, 1997.

andere alternatieven, om zo de haalbaarheidscriteria van de opdrachtgever explicieter te maken.

4.1.5 In Griekenland, waar geen specifiek alternatief hoeft te worden beschreven, moet het ontbreken van haalbare alternatieven worden toegelicht. Dit stemt overeen met de opvatting naar aanleiding van de zaak Nederhoff (zie boven) dat als een opdrachtgever geen alternatieven beschrijft, hij moet aangeven waarom hij dat niet doet en waarom dergelijke oplossingen niet bestaan. De Duitse planningswetgeving vereist dat er alternatieven worden bekeken, met name als het besluit wordt genomen in het kader van de procedure voor een planningsvergunning. Bij vervoersprojecten bijvoorbeeld worden alternatieven beschreven tijdens eerdere planningsfasen, op basis van de desbetreffende wetgeving. Voor deze eerdere planningsfasen zal in de toekomst een strategische milieueffectrapportage conform Richtlijn 2001/42/EG worden uitgevoerd.

4.1.6 Diverse lidstaten (bijv. Zweden, Frankrijk) zien mogelijkheden om de beoordeling van alternatieven te verbeteren. In andere lidstaten (bijv. in Italië) is de informatie over het algemeen toereikend, terwijl elders is geconstateerd dat de ingediende informatie over alternatieven veelal beter is als het grotere projecten betreft en als de overheid opdrachtgever is.

Voornaamste bevindingen: Alternatieven

In sommige lidstaten staat de beschouwing van alternatieven centraal in het m.e.r.-proces, in andere lidstaten lijkt de aandacht hiervoor nog niet optimaal te zijn. De meeste lidstaten eisen een beschrijving van het nulalternatief en andere projectalternatieven, waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om alternatieve locaties, processen, ontwerpen, enz. Allerlei instanties en soms ook het publiek kunnen betrokken zijn bij de selectie van de te beoordelen alternatieven, eventueel inclusief het meest 'milieuvriendelijke' alternatief.

4.2 Toepassing van artikel 1, lid 5, en vrijstellingen krachtens artikel 2, lid 3

4.2.1 Artikel 1, lid 5, van 97/11/EG voorziet in vrijstellingen voor projecten die speciaal via een nationale wet worden goedgekeurd, aangezien de nodige milieu-informatie dan via die wetgevingsprocedure wordt verkregen. Voor specifieke projecten kan ook vrijstelling van de m.e.r.-richtlijn worden verleend op grond van artikel 2, lid 3, indien de lidstaat de redenen daarvoor aan de Commissie meedeelt alvorens een besluit te nemen. Over het algemeen lijken er zeer weinig projecten van de m.e.r.-plicht te zijn ontheven omdat ze reeds via een nationale wet waren goedgekeurd of omdat artikel 2, lid 3, is toegepast. Alleen Denemarken, Luxemburg, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben gebruik gemaakt van artikel 1, lid 5, en dan ook nog in een zeer beperkt aantal gevallen. Spanje heeft ook gebruik gemaakt van artikel 2, lid 3, voor een noodsituatie met betrekking tot de drinkwatervoorziening. In C-435/97 (World Wildlife Fund e.a. tegen Autonome Sektion Provinz Bozen e.a. – de zaak Bozen) ging het erom of een m.e.r. vereist is in het geval van een gemengd vliegveld (bestemd voor zowel militaire als commerciële doeleinden). Het EHvJ concludeerde dat de vrijstelling in artikel 1, lid 4, alleen geldt voor projecten die voornamelijk zijn bestemd voor nationale defensiedoeleinden. Omdat het hier een gemengd gebruik betrof, oordeelde het EHvJ dat de m.e.r.-richtlijn van toepassing was.

4.3 Wijzigingen en uitbreidingen, cumulatie met andere projecten en salamatactieken

Inleiding

4.3.1 Er bestaat een duidelijke samenhang tussen 'cumulatie met ander projecten', 'wijzigingen en uitbreidingen' en 'salamitactieken' en de verplichting op grond van artikel 3 om zowel de directe als de indirecte effecten van een project te beoordelen. Inmiddels is er verhelderende jurisprudentie met betrekking tot deze kwesties, met name C-72/95 (de zaak Kraaijeveld), C-431/92 (de zaak Grosskrotzenburg), C-392/96 (Commissie/Ierland) en C-435/97 (de zaak Bozen). Uit deze arresten blijkt dat bij de interpretatie van 'cumulatie met andere projecten', 'wijzigingen en uitbreidingen' en 'directe en indirecte effecten' moet worden uitgegaan van de ruime werkingssfeer en het brede doel van de m.e.r.-richtlijn als geheel. In de zaak Bozen werd bepaald dat de maatregelen van de lidstaten geen afbreuk mogen doen aan de doelstelling van de richtlijn, namelijk dat "geen enkel project dat aanzienlijke milieueffecten in de zin van de richtlijn kan hebben, van de beoordeling mag worden uitgesloten" (punt 45). Wat de bovengenoemde kwesties betreft, houdt de 'strekking van de richtlijn' dus in dat alle projecten van bijlage II die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, uitgaande van de criteria zoals genoemd in bijlage III, aan een m.e.r.-procedure moeten worden onderworpen.

4.3.2 De uitspraken van het EHvJ, die de m.e.r.-richtlijn een ruime werkingssfeer en een brede doelstelling verlenen, suggereren ook dat de lidstaten deze ruime en brede interpretatie moeten toepassen om te bepalen wat een 'wijziging of uitbreiding' is, wat 'cumulatie met andere projecten' is en wat 'directe en indirecte effecten' zijn. Dat geldt dus ook als een groot project uit allerlei afzonderlijke projecten bestaat die los van elkaar beneden de beoordelingsdrempels vallen maar gezamenlijk wel aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Conform C-392/96 (Commissie/Ierland) moet deze lijn worden gevolgd om het toepassen van salamatactieken te voorkomen (d.w.z. het omzeilen van de maatregelen die op grond van de m.e.r.-richtlijn verplicht zijn, nl. door te kijken naar de afzonderlijke onderdelen van een project en niet naar het project als geheel, of door projectdrempels te hanteren die net iets onder die van de m.e.r.-richtlijn liggen). Dus als de eerste fase, of latere afzonderlijke fases, van een project onder de nationale beoordelingsdrempels liggen, terwijl het project in zijn geheel boven die drempels uitkomt of op basis van de criteria van bijlage III aanzienlijke milieueffecten kan hebben, moet een m.e.r. verplicht zijn. Verder illustreerde de zaak Bozen dat een wijziging van de bestemming van een bestaand project ook als een 'wijziging of uitbreiding' kan worden opgevat indien die wijziging aanzienlijke milieueffecten kan hebben; in dat geval ging het om een primair voor militaire doeleinden gebruikt vliegveld dat daarnaast werd bestemd voor commercieel passagiers- en vrachtvervoer.

Wijzigingen en uitbreidingen

4.3.4 Naar aanleiding van de zaak Grosskrotzenburg werd in Richtlijn 97/11/EG onder punt 13 van bijlage II de verplichting ingevoerd om na te gaan of wijzigingen of uitbreidingen van projecten van bijlage I en II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, al dan niet m.e.r.-plichtig zijn. De geïntroduceerde wijziging maakte ook duidelijk dat voor wijzigingen en uitbreidingen van bijlage-II-

projecten dezelfde benadering geldt als voor die van bijlage-I-projecten. Punt 13 van bijlage II omvat een precisering ten aanzien van screening die in de rest van de m.e.r.-richtlijn niet voorkomt, namelijk dat er alleen een m.e.r. hoeft te worden gemaakt voor wijzigingen of uitbreidingen die aanzienlijke 'nadelige' milieueffecten kunnen hebben. De algemene benadering is dat alle projecten van bijlage II moeten worden onderworpen aan een beoordeling op basis van de selectiecriteria van bijlage III. Dit extra element wijst in de richting van een screeningproces in twee stappen. Bij het uitvoeren van de beoordeling stelt men dan eerst vast of de wijziging of uitbreiding nadelige milieueffecten kan hebben, en zo ja, dan bepaalt men vervolgens of die effecten naar verwachting aanzienlijk zullen zijn. Voor het vaststellen van de ernst van nadelige milieueffecten geldt, evenals voor de algemene screeningbepalingen van 97/11/EG, dat de bevoegde instantie de selectiecriteria van bijlage III in aanmerking moet nemen. In de toekomstige richtlijn COM/2000/0839 inzake publieke inspraak bij het opstellen van plannen en programma's¹⁹ worden onder meer de m.e.r.-richtlijn en de IPPC-richtlijn afgestemd op de bepalingen van het Verdrag van Aarhus. Deze richtlijn zal aan bijlage I een nieuw punt 22 toevoegen, dat een m.e.r. vereist als een wijziging of uitbreiding voldoet aan de passende criteria of drempelwaarden zoals bepaald in bijlage I. Voor die wijzigingen en uitbreidingen die niet onder bijlage I vallen, blijft punt 13 van bijlage II van toepassing. Daarmee komt de geest van de zaak Grosskrotzenburg in de m.e.r.-richtlijn goed tot uitdrukking.

4.3.5 De afweging of een m.e.r. verplicht is voor wijzigingen of uitbreidingen, maken de lidstaten over het algemeen ofwel op basis van een onderzoek per geval ofwel op basis van drempelwaarden. Enkele lidstaten passen echter een gecombineerde benadering toe, met zowel een beoordeling per geval als drempelwaarden voor bepaalde activiteiten. Overigens zijn er weinig aanwijzingen dat de lidstaten voor het vaststellen van 'nadelige' effecten andere methoden hanteren dan de gebruikelijke methoden voor het vaststellen van aanzienlijke effecten. Als er drempels worden gebruikt, worden deze uitgedrukt als percentage (vaak 25%) van de drempelwaarde. Ierland heeft imperatieve drempels ingevoerd met betrekking tot punt 13 van bijlage II, maar kent ook een 'vangnetbepaling' die een m.e.r. vereist in alle gevallen dat de bevoegde instantie van mening is dat een project dat beneden de drempel valt, toch aanzienlijke milieueffecten zou kunnen hebben. Daar waar milieueffectrapportage een regionale verantwoordelijkheid is (België, Duitsland, Italië), kan de benadering per regio variëren. In Duitsland geldt voor een wijziging of uitbreiding van een m.e.r.-plichtig project dat deze altijd aan een m.e.r. moet worden onderworpen als de wijziging of uitbreiding zelf uitkomt boven de drempels voor de m.e.r.-plicht van bijv. bijlage I bij de Duitse m.e.r.-wet. Iedere andere wijziging of uitbreiding van een m.e.r.-plichtig project geeft automatisch aanleiding tot een algemene screeningprocedure, om na te gaan of de wijziging of uitbreiding m.e.r.-plichtig is op grond van de criteria in bijlage II van de m.e.r.-wet, die overeenkomt met bijlage III van de m.e.r.-richtlijn.

¹⁹ Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 41/2002 van 25 april 2002, vastgesteld door de Raad [...] met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de Richtlijnen van de Raad 85/337/EEG en 96/61/EG /* COM/2000/0839 def. - COD 2000/0331 */ Publicatieblad C 170 E van 16/7/2002, blz. 22-36.

4.3.6 In Frankrijk is geen m.e.r. vereist als er geen grote wijzigingen zijn in de capaciteit of de kenmerken van een project, maar wel als vernieuwingen tot gevolg hebben dat de capaciteit van een bestaand project toeneemt (bijv. in de zin van verkeersvolume of industriële productie). Voor specifieke installaties is een nieuwe vergunning en een nieuw effectrapport nodig bij een belangrijke verandering in het productieniveau of in het toegepaste industriële proces; dit wordt van geval tot geval beoordeeld. In het Verenigd Koninkrijk wordt bij wijzigingen of aanpassingen van bijlage-II-projecten die aanzienlijke effecten kunnen hebben, onderzocht of er aanzienlijke effecten te verwachten zijn, en zo ja, dan is een m.e.r. vereist. Er worden uitsluitings- en indicatieve drempels en criteria toegepast. Kader 2 bevat een aantal voorbeelden van drempels voor 'wijzigingen en uitbreidingen'.

Kader 2: Voorbeelden van drempels voor wijzigingen en uitbreidingen van projecten

Oostenrijk

Een wijziging of uitbreiding is m.e.r.-plichtig als deze 50% of meer bedraagt van de drempelwaarde die in de bijlage is vastgelegd voor nieuwe projecten en als de bevoegde instantie na onderzoek vaststelt dat er in dit geval aanzienlijke schadelijke, versturende of nadelige milieueffecten te verwachten zijn

België

(Brussel en Wallonië)

Als een wijziging of uitbreiding ten minste 25% van de geldende drempel voor de m.e.r.-plicht bedraagt of als het project ten gevolge van de wijziging of uitbreiding de drempel bereikt, is een nieuwe m.e.r. vereist. Als er een m.e.r. is uitgevoerd na een wijziging of uitbreiding van 25%, gaat de limiet in de nieuwe vergunning de drempel vormen voor een volgende wijziging of uitbreiding. Als bijvoorbeeld de oorspronkelijke drempel een productie van 100 t/dag is, is een m.e.r. vereist bij een wijziging of uitbreiding die tot een productie van 125 t/dag (of meer) leidt. De drempel voor een volgende m.e.r. wordt dan 125 (of meer) als uitgangspunt voor de 25%-regel.

Ierland

De drempels zijn:

(a) Iedere wijziging of uitbreiding van een project waardoor:

- (i) het project in een categorie van bijlage I of onder punt 1 t/m 12 van bijlage II gaat vallen, en
- (ii) de omvang met meer dan 25 procent toeneemt, of
- (iii) de omvang met 50 procent van de toepasselijke drempel toeneemt, indien dat meer is.

(b) Projecten van bijlage I die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan 2 jaar worden gebruikt.

(Een toename van de omvang wordt uitgedrukt in dezelfde maateenheid als de toepasselijke drempel.)

4.3.7 De richtlijn heeft betrekking op 'projecten'. Een 'project' wordt in artikel 1 gedefinieerd als "de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken", of "andere ingrepen in het natuurlijke milieu [...]". Hoewel een capaciteitswijziging niet rechtstreeks het gevolg hoeft te zijn van bouwwerkzaamheden, kan het zijn dat er andere, bijkomende werkzaamheden nodig zijn in verband met de capaciteitswijziging, bijv. extra wegen en parkeergelegenheid

bij uitbreiding van het aantal vluchten op een luchthaven. Wijzigingen en uitbreidingen van projecten brengen gewoonlijk wel enige bouwactiviteiten met zich mee. In sommige lidstaten kunnen wijzigingen van bestaande infrastructuurprojecten zoals vliegvelden, autosnelwegen, spoorwegen, waterzuiveringsinstallaties of industriële projecten zorgen voor een aanzienlijke capaciteitstoename zonder dat daar veel bouwwerkzaamheden voor nodig zijn (bijv. toename van het luchtverkeer, invoering van een extra ploeg). Of dit door de lidstaten al dan niet als een wijziging of uitbreiding wordt aangemerkt, hangt soms af van het soort vergunning dat oorspronkelijk voor het project is verleend. In sommige gevallen wordt vergunning verleend voor de capaciteit van het nieuwe project, in andere gevallen voor de bouwwerkzaamheden, en ieder land kan beide systemen toepassen voor verschillende soorten projecten (bijv. Frankrijk: vergunningen voor wegen zijn gebaseerd op het aantal rijstroken, terwijl vergunningen voor industriële projecten uitgaan van de productiecapaciteit.) Als de vergunning is gebaseerd op een bepaalde *capaciteit*, vereist een verhoging van de productie of de benutting tot aan die maximale capaciteit geen m.e.r., terwijl een uitbreiding daarboven (waarbij mogelijk sprake is van bouwwerkzaamheden) wel een m.e.r. vereist. Er kan een drempel zijn vastgesteld voor de m.e.r.-plicht van een capaciteitsvergroting; in Oostenrijk geldt als drempel voor vliegvelden bijvoorbeeld een toename met 20.000 vluchten per jaar. Bij individueel onderzoek van projectuitbreidingen wordt in aanmerking genomen of deze zich in of nabij een beschermd gebied bevinden. Of de m.e.r.-plicht geldt voor een uitbreiding waarbij sprake is van een capaciteitsvergroting maar niet van bouwwerkzaamheden, is in Italië, Spanje en Denemarken afhankelijk van de omstandigheden. Elders geldt dat er geen aanleiding is voor een m.e.r. als er geen verband is met een andere vergunningprocedure (Nederland, België-Vlaanderen, Verenigd Koninkrijk).

4.3.8 In Duitsland kunnen wijzigingen in de exploitatie van een m.e.r.-plichtig project die geen aanzienlijke bouwwerkzaamheden met zich meebrengen, zelf m.e.r.-plichtig zijn als zijnde een wijziging van een technische installatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor waterzuiveringsinstallaties en fabrieken. In Ierland is een planningsvergunning vereist en gelden de imperatieve drempels met betrekking tot punt 13 van bijlage II indien het gebruik zodanig wordt geïntensiveerd dat er sprake is van een wezenlijk ander gebruik. Infrastructurele projecten zoals autosnelwegen en waterzuiveringsinstallaties worden echter ontworpen met bepaalde capaciteitsrestricties waarbij is uitgegaan van enige groei. Zodra er extra capaciteit nodig is, is de Ierse m.e.r.-wetgeving van toepassing.

Cumulatie met andere projecten

4.3.9 De selectiecriteria van bijlage III van de m.e.r.-richtlijn moeten door de lidstaten in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van beoordelingsdrempels of het beoordelen van bijlage-II-projecten op basis van onderzoek per geval. De criteria van bijlage III hebben betrekking op de kenmerken van projecten, de plaats van projecten en de kenmerken van potentiële effecten. De "cumulatie met andere projecten" is opgenomen onder 'kenmerken van de projecten'; onder 'plaats van de projecten' is "het bestaande grondgebruik" opgenomen. De cumulatie met andere projecten is echter niet alleen relevant in het kader van screening, maar is van algemeen belang voor ieder project dat onder de m.e.r.-richtlijn valt (zie bijvoorbeeld

bijlage IV, waarin wordt gevraagd om een beschrijving van de fysieke kenmerken van het gehele project en de eisen met betrekking tot het gebruik van grond en terrein).

4.3.10 Verschillende lidstaten lijken te worstelen met verschillende aspecten van cumulatieve effecten naarmate deze zich voordoen. In sommige gevallen wordt de cumulatie van effecten alleen in aanmerking genomen als er verschillende projecten tegelijk worden voorgesteld en beoordeeld, terwijl dit in andere gevallen gebeurt als een nieuw project dichtbij een bestaand project is gepland. In sommige lidstaten wordt de cumulatie van effecten in aanmerking genomen als het gaat om naast elkaar gelegen projecten van hetzelfde type, terwijl aangrenzende projecten die verschillend van aard zijn, niet samen worden beoordeeld. In Portugal echter zijn de cumulatieve effecten van windturbineparken en steengroeven samen beoordeeld. Elders is de 'functionele samenhang' tussen projecten binnen een programma bepalend. In de toekomst kan de SMER-richtlijn misschien relevante richtsnoeren bieden.

4.3.11 In Frankrijk en Portugal is een beoordeling van het hele programma nodig indien er sprake is van een functionele samenhang tussen gelijktijdig uitgevoerde projecten – hetgeen suggereert dat projecten waartussen geen functionele samenhang is maar die wel gelijktijdig plaatsvinden, niet op dezelfde manier worden behandeld. Griekenland neemt de mogelijke cumulatie van effecten van verschillende soorten projecten in aanmerking, maar hanteert daarbij een ruimtelijke grens, bijv. 5 km voor windturbineprojecten. Als echter één en dezelfde opdrachtgever soortgelijke projecten voorstelt op een onderlinge afstand van meer dan 5 km, kunnen ze toch als één project worden beoordeeld (tenzij het project als een uitbreiding wordt beschouwd wanneer het door de bestaande opdrachtgever wordt voorgesteld). Italië hanteert het begrip *assimilatievermogen van het milieu* in verband met synergetische en cumulatieve effecten. In Italië, evenals in Nederland, kan echter geen m.e.r.-plicht gelden voor projecten beneden de drempel. In Nederland neemt de bevoegde instantie de cumulatie van projecten en van milieueffecten in aanmerking, met name bij de beoordeling van de m.e.r.-plicht per geval. Een analyse van de mobiliteit rond een project kan nuttig zijn om te berekenen hoeveel mensen ongeveer gebruik zullen maken van nieuwe projecten zoals kantoren, winkels en woningen.

4.3.12 In Finland kan het nodig zijn om een m.e.r. te maken als de effecten van een aantal gelijktijdige projecten gezamenlijk de vastgestelde drempels voor bijlage-I-projecten overschrijden (ook als de effecten van één project deze drempels niet overschrijden). Er kunnen alternatieve benaderingen nodig zijn wanneer projecten los van elkaar en niet tegelijkertijd worden uitgevoerd, met name als de individuele projecten zelf geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaken. Duitsland onderscheidt diverse gevallen van cumulatie:

- cumulatie met andere projecten op dezelfde locatie (dit is een criterium voor screening op grond van punt 2 van bijlage II van de Duitse m.e.r.-wet). Cumulatie met een ander project op dezelfde locatie vereist dat de projecten gezamenlijk worden bekeken met het oog op de geldende drempels. Deze cumulatie moet worden beschreven in de m.e.r.-documenten die de opdrachtgever moet verstrekken;
- een cumulerend (bijkomend) project met dezelfde opdrachtgever als een bestaand project – in welk geval dit als één project of als een wijziging of uitbreiding kan worden aangemerkt;

- een gecombineerd project (bijv. intensieve veehouderijen) dat niet noodzakelijkerwijs één opdrachtgever heeft. Bij nieuwe aanvragen gaat het meestal om nieuwe afzonderlijke projecten en moet cumulatie in aanmerking worden genomen in de m.e.r.

4.3.13 Oostenrijk heeft een benadering ontwikkeld waarbij de bevoegde instantie de cumulatieve effecten per geval moet onderzoeken indien projecten (ondanks dat ze afzonderlijk niet aan de criteria van bijlage I van de nationale m.e.r.-wetgeving voldoen) zich in de buurt van andere projecten van hetzelfde type bevinden (bijv. twee open groeven of meerdere parkeerterreinen), en als deze projecten samen de desbetreffende drempelwaarde bereiken of aan de criteria van bijlage I van de wetgeving voldoen. Een dergelijk individueel onderzoek hoeft echter niet te worden uitgevoerd als de capaciteit van het voorgenomen project minder dan 25% van de drempelwaarde in bijlage I bedraagt. Als een project aangrenzend aan bestaande projecten is gepland, dan heeft de m.e.r. alleen betrekking op het bijkomende project en niet op de bestaande installatie, maar moeten wel de effecten op die laatste in aanmerking worden genomen.

4.3.14 In Zweden en Denemarken omvat de screeningfase een beoordeling van de kans op cumulatieve effecten. Ierland kent screeningbepalingen voor projecten die beneden de drempels blijven, aan de hand waarvan kan worden gezorgd dat de cumulatieve effecten van projecten zo nodig kunnen worden aangepakt. In Spanje daarentegen worden kleine(re) projecten op korte afstand van andere – geplande of reeds bestaande – projecten behandeld als nieuwe projecten die beoordeeld moeten worden. In sommige lidstaten wordt erkend dat de behoefte aan een efficiënte aanpak op basis van drempelwaarden in tegenspraak kan zijn met de behoefte aan een individuele beoordeling als het om een aantal kleine, niet met elkaar samenhangende projecten gaat. Bovendien kan het feit dat er geen m.e.r. kan worden geëist voor projecten beneden de drempels, ertoe leiden dat cumulatieve effecten over het hoofd worden gezien.

'Salamitactieken'

4.3.15 Zogenaamde 'salamitactieken' houden in dat projecten worden opgesplitst in twee of meer gedeelten die afzonderlijk niet m.e.r.-plichtig zijn, zodat het project als geheel ook niet wordt beoordeeld. Daarnaast gaat het ook om de praktijk waarbij een opdrachtgever een vergunning krijgt voor een project dat onder een drempel valt en dus niet m.e.r.-plichtig is, en naderhand dat project of de capaciteit ervan uitbreidt tot boven de drempelwaarden. Over het algemeen lijken de lidstaten zich ervan bewust dat deze praktijken kunnen voorkomen en dat daartegen moet worden opgetreden, alhoewel diverse landen zich afvragen of de bestaande maatregelen wel voldoende zijn. Veel lidstaten lijken de aanpak van salamtactieken te plaatsen binnen de context van een wijziging of uitbreiding of van cumulatieve projecten. Indien een reeks onderling samenhangende projecten gefaseerd of gelijktijdig wordt uitgevoerd, vereist de m.e.r.-regelgeving in meerdere landen dat 'het gehele programma' wordt beoordeeld. In Duitsland bijvoorbeeld geldt voor een infrastructuurproject dat in verschillende fases wordt voorbereid, dat de afzonderlijke projectonderdelen alleen als onafhankelijke deelprojecten kunnen worden aangemerkt als elk van de deelprojecten 'op zichzelf een zinvolle eenheid vormt'. Dit is het gevolg van uitspraken van de Duitse administratieve rechtbank. In Nederland geldt dat als er gerelateerde projecten te voorzien zijn, deze worden beschouwd – en beoordeeld – als

zijnde onderdeel van het project. In Zweden wordt de reikwijdte van het project en het cumulatieve karakter ervan beoordeeld in de screeningfase. Als er relaties zijn tussen projecten (bijv. windenergie), kunnen ze als één aanvraag worden behandeld. Hierbij is het voorgekomen dat verschillende opdrachtgevers als één opdrachtgever werden behandeld. Ook in het Verenigd Koninkrijk komt uit juridische precedents naar voren dat bij het vaststellen van de noodzaak van een m.e.r., een aanvraag niet op zichzelf moet worden beschouwd indien deze 'een integraal onderdeel is van een noodzakelijkerwijs omvangrijker project'.

4.3.16 Ook in Portugal wordt het bestaan van salamatactieken erkend en zodra enige instantie van mening is dat een project wordt opgesplitst om aan de m.e.r.-procedure te ontkomen, wordt het Ministerie van Milieu hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Hoewel er normaal gesproken geen m.e.r. kan worden geëist beneden de drempelwaarden, kunnen de ministers in dit geval opdracht geven om toch een m.e.r. uit te voeren. In Oostenrijk gaat men salamatactieken tegen door middel van de bepaling dat alle wijzigingen of uitbreidingen van projecten die in de voorgaande vijf jaar hebben plaatsgevonden, in aanmerking moeten worden genomen. In Denemarken en Finland is men van mening dat onderzoek per geval nuttig kan zijn om salamatactieken te voorkomen, terwijl men in Ierland vindt dat deze praktijk voorkomen moet kunnen worden door lage imperatieve drempels vast te stellen. Spanje kent geen specifieke maatregel om salamatactieken tegen te gaan, maar men denkt dat deze praktijk kan worden voorkomen als alle onderdelen van een bouwprogramma individueel worden onderzocht om dit probleem te achterhalen.

Voornaamste bevindingen:

Wijzigingen en uitbreidingen

Ten aanzien van wijzigingen en uitbreidingen zijn er allerlei verschillende benaderingen in de EU, afhankelijk van de geldende eisen voor andere vergunningen, de aard van het project en de aard van de wijziging of uitbreiding. In verschillende lidstaten wordt gebruik gemaakt van specifieke drempels (vaak een percentage van de omvang van het oorspronkelijke project) en onderzoek per geval, of een combinatie van die twee. Sommige lidstaten eisen een m.e.r. voor een voorgenomen capaciteitswijziging ook zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake hoeft te zijn van bouwwerkzaamheden. Als er sprake is van een capaciteitswijziging zonder dat daarvoor aanzienlijke bouwwerkzaamheden nodig zijn, is de beoordeling van de m.e.r.-plicht soms afhankelijk van het soort vergunning dat oorspronkelijk is verleend, nl. voor een bepaalde productiecapaciteit (mogelijk inclusief een zekere verwachte groei) of projectomvang (bijv. aantal rijstroken van een autosnelweg) of invloedssfeer.

Cumulatie met andere projecten

Men lijkt zich in toenemende mate bewust van de problemen die kunnen voortvloeien uit de eis om in te gaan op de cumulatie van effecten, en veel lidstaten hebben maatregelen getroffen op dat gebied. In de meeste lidstaten lijken duidelijke en uitvoerige richtsnoeren voor opdrachtgevers en anderen te ontbreken, bijv. ten aanzien van de afbakening van het te beoordelen gebied, de noodzaak tot samenwerking tussen opdrachtgevers of andere regelingen om informatie beschikbaar te maken.

Salamitactieken

Het probleem van de mogelijke toepassing van salamitactieken wordt door de lidstaten onderkend en sommige landen hebben maatregelen getroffen om dit aan het licht te brengen en te voorkomen, onder meer door lage drempels vast te stellen of door een beoordeling van 'het hele programma' te vragen waar dat van toepassing is. Er kan een nauwe samenhang zijn met de beoordeling van cumulatieve effecten en wijzigingen of uitbreidingen. Desondanks hebben zeer weinig lidstaten concrete cijfers over de schaal waarop salamitactieken zouden kunnen voorkomen.

Actie: *Zie aanbevelingen 5.4.2. (a), (c), (d), (f), en (j).*

4.4 Inspraak

4.4.1 Zoals opgemerkt in hoofdstuk 4 van dit verslag, kan het publiek in **verschillende** stadia van de m.e.r.-procedure worden geraadpleegd, waarbij sommige lidstaten zowel tijdens de screening- als de scopingfase inspraakmomenten verzorgen, terwijl het publiek in andere lidstaten alleen tijdens de scopingfase wordt geraadpleegd. De lidstaten zijn hoe dan ook gehouden ervoor te zorgen dat het publiek wordt geraadpleegd omtrent de informatie die krachtens artikel 5 (MER) van

de m.e.r.-richtlijn is verzameld. De wijzigingen van de m.e.r.-richtlijn die betrekking hebben op inspraak, zijn hoofdzakelijk bedoeld om deze richtlijn in overeenstemming te brengen met de bepalingen inzake grensoverschrijdende effecten van het Espoo-verdrag. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten erop toezien dat elke aanvraag om een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie binnen een “redelijke termijn” voor het publiek beschikbaar worden gesteld, zodat het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt om zijn mening te geven alvorens de vergunning wordt toegekend. De richtlijn bevat noch een definitie van ‘publiek’ noch van ‘betrokken publiek’. Onder de vigerende regels bepalen de lidstaten zelf wat precies onder ‘betrokken publiek’ moet worden verstaan, waar de verzamelde informatie kan worden geraadpleegd, hoe het publiek moet worden geïnformeerd en geraadpleegd, en wat de uiterste termijnen zijn voor de verschillende fasen van de procedure. Artikel 9 bevat regels inzake het informeren van het publiek omtrent beslissingen over het verlenen of weigeren van een vergunning. De m.e.r.-richtlijn is op dit moment onderwerp van een verdere wijziging waarmee de tweede pijler van het Verdrag van Aarhus, betreffende de inspraak van het publiek in besluitvorming met betrekking tot milieuzaken, in EU-wetgeving wordt omgezet (COM (2000) 839 def). In de daartoe voorgestelde richtlijn²⁰ worden de volgende definities uit dat verdrag opgenomen:

- “het publiek”: één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, verenigingen, organisaties of groepen ervan;
- “het betrokken publiek”: het publiek dat wordt getroffen of kan worden getroffen door, of dat belang heeft bij, milieubesluitvormingsprocedures als bedoeld in artikel 2, lid 2²¹; voor de toepassing van deze definitie worden niet-gouvernementele organisaties die de milieubescherming bevorderen en aan de in de nationale wetgeving neergelegde eisen voldoen, geacht een belang te hebben.

4.4.2 In veel lidstaten is de locatie van het ‘betrokken publiek’ niet aan een bepaald geografisch gebied gebonden (bijv. Oostenrijk, België-Vlaanderen, Ierland, Italië, Spanje). Elders kunnen alleen de getroffen gemeenschappen tot deze groep worden gerekend. (Zie tabel 14.) In de lidstaten waar aan de raadpleging van het publiek geografische beperkingen zijn gesteld, wordt soms enige flexibiliteit betracht voor wat betreft de opvattingen van mensen van buiten het getroffen gebied.

4.4.3 De m.e.r.-richtlijn schrijft voor dat “het publiek” in kennis moet worden gesteld en het “betrokken publiek” geraadpleegd (d.w.z. dat men actief naar kritische opmerkingen op zoek gaat) voordat de vergunning wordt verleend. Als de informatie over een vergunningaanvraag of een MER breed wordt verspreid, betekent dat in het algemeen ook dat meer mensen er toegang toe hebben en opmerkingen kunnen maken, en omgekeerd. Veelgebruikte methoden zijn onder andere affichering, kennisgevingen rond de locatie in kwestie, verwittiging per post van naburige eigenaren en advertenties in dagbladen. Wat de kennisgeving via dagbladen betreft,

²⁰ COM (2000) 839 def – 2000/0331 (COD): Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in publieke inspraak in de opstelling van bepaalde plannen en programma’s betreffende het milieu en, met betrekking tot de inspraak van het publiek en de toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen van de Raad 85/337/EEG en 96/61/EG.

²¹ Tekst van het gemeenschappelijk standpunt dat op 25 april 2002 door de Raad is vastgesteld, PB C 170 van 16 juli 2002, blz. 22.

kan het zowel gaan om lokale, regionale of nationale dagbladen of een combinatie daarvan. Wat voorbeelden: in Duitsland kan ervoor worden gekozen om, afhankelijk van de potentiële milieueffecten, een advertentie te plaatsen in een krant die in meerdere regio's verschijnt; in Ierland worden kranten geselecteerd die binnen het geografisch werkgebied van de bevoegde instantie voor ruimtelijke ordening een voldoende grote oplage hebben; terwijl in Italië twee dagbladen worden geselecteerd: één regionaal dagblad en één landelijk dagblad met een grote oplage.

Tabel 14: het 'betrokken publiek'

| | GEOGRAFISCH GEBIED |
|--------------------|--|
| Oostenrijk | Onbeperkt. |
| België | <p>Brussel</p> <p>Afhankelijk van project en locatie kan het gebied worden beperkt tot één enkele gemeente of worden uitgebreid tot meerdere. De inspraak wordt georganiseerd door één enkele gemeente of door verschillende gemeenten samen.</p> <p>Vlaanderen</p> <p>De inspraak wordt georganiseerd door de desbetreffende gemeente.</p> <p>Wallonië</p> <p>Onbeperkt.</p> |
| Denemarken | Terwijl bij openbare hoorzittingen iedereen tot het 'betrokken publiek' wordt gerekend, is het beroepsrecht voorbehouden aan "iedereen met een juridisch belang", waaronder NGO's. Er gelden geen geografische beperkingen. |
| Finland | De Wet inzake de milieueffectrapportage spreekt over "de wijken waar de omstandigheden negatief worden beïnvloed of waar de belangen van de bewoners worden geschaad door het project of plan". Hoewel het 'betrokken publiek' niet expliciet in de wet wordt gedefinieerd, wordt het recht van beroep in verschillende besluiten inzake bouwvergunningen beperkt tot het 'betrokken publiek'. |
| Frankrijk | De bewoners van de getroffen gemeenten of degenen die een belang in deze gemeenten hebben; op 2-5 kilometer afstand van industrieprojecten. Voor projecten die schadelijke gevolgen hebben voor een rivier, wordt voor elk project afzonderlijk vastgesteld wat het 'betrokken publiek' is. |
| Duitsland | Wie tot het 'betrokken publiek' worden gerekend, wordt medebepaald door het type project. Het geografisch gebied valt in het algemeen samen met het competentiegebied van het bevoegd lokaal gezag. |
| Griekenland | Publicatie van MER op niveau van prefectuur (2 ^{de} bestuurslaag op niveau van lokaal bestuur), maar daarnaast kunnen ook alle andere geïnteresseerde partijen worden geïnformeerd en aan de raad van de prefectuur of het bevoegd gezag hun mening kenbaar maken of tijdens hoorzittingen in persoon. |
| Ierland | Alle geïnteresseerden of belangengroepen kunnen hun oordeel geven over een aanvraag om een bouwvergunning. |

| | |
|------------------|--|
| Italië | Geen geografische beperking: iedereen die [...] kan binnen dertig dagen na publicatie van het MER een petitie indienen of schriftelijk opmerkingen maken. |
| Luxemburg | Geen gegevens. |
| Nederland | Geen geografische beperking. Men hoeft niet in het bezit te zijn van onroerend goed in het getroffen gebied. Onder ‘betrokken publiek’ worden degenen verstaan die belangstelling tonen. |
| Portugal | Ja, er bestaan geografische beperkingen: het ‘betrokken publiek’ zijn de burgers die in de omgeving van het project wonen, als aangegeven door de lokale en regionale bestuurlijke grenzen, hoewel ook de opmerkingen van mensen van buiten dit gebied in aanmerking worden genomen. |
| Spanje | Geen geografische beperking: onder ‘publiek’ wordt het grote publiek verstaan. |
| Zweden | ‘Betrokken publiek’ wordt gedefinieerd als degenen die dichtbij wonen en anderen die speciaal betrokken zijn; personen die waarschijnlijk nadelige gevolgen van het project zullen ondervinden, worden vroegtijdig geïnformeerd. |
| UK | Er bestaat geen definitie van ‘betrokken publiek’ – het publiek wordt op lokaal niveau in kennis gesteld. |

4.4.4 Wanneer niet duidelijk is omschreven wie tot “het betrokken publiek” behoren, kan dat gevolgen hebben voor de bereidheid van mensen om opmerkingen te maken of suggesties te doen. In Frankrijk bestaan regelingen die het begrip “getroffen gebied” definiëren. Dat kan bijvoorbeeld het gebied zijn dat zich op twee tot vijf kilometer van een industrieproject bevindt of, wanneer een project nadelige gevolgen zal hebben voor een rivier, een ruimer gebied, waarover dan voor elk project afzonderlijk wordt beslist. De bereidheid/mogelijkheid om opmerkingen te maken in een boek dat op specifieke locaties ligt (bijv. het gemeentehuis), bepaalt eveneens wie er op- of aanmerkingen zullen maken.

4.4.5 De mate waarin burgers van inspraakmogelijkheden gebruik maken, wordt beïnvloed door een verscheidenheid van factoren, zoals de aard, omvang en locatie van een project alsook de mate van onrust die is ontstaan – vaak aangewakkerd door de media en NGO’s. Tot het type projecten dat doorgaans veel mensen in de EU ertoe brengt om hun stem te laten horen, behoren onder meer de bouw/aanleg van auto(snel)wegen, pijpleidingen, faciliteiten voor afvalverwerking, vliegvelden, elektriciteitscentrales, grote stedenbouwprojecten, steengroeven en grote stuwdammen, alsook projecten die nadelige gevolgen hebben voor speciale beschermingszones (bijv. ‘Natura 2000’-gebieden). Bepaalde typen projecten worden uitsluitend door enkele lidstaten genoemd (bijv. windturbines – Zweden; kantoorgebouwen – België, Brussel). Projecten met in potentie schadelijke effecten voor de gezondheid worden echter door vrijwel iedereen beschouwd als projecten die vrijwel zeker leiden tot publiek debat. In Nederland is onderzoek gedaan naar de vraag welk type projecten het meest controversieel is, zowel in de fase van scoping als toetsing. De meeste brieven worden geschreven c.q. suggesties worden gedaan naar aanleiding van bouwprojecten betreffende vliegvelden, autosnelwegen, militaire oefenterreinen, spoorwegen, afvalverwerking en bodemexploitatie, gevolgd door industrieterreinen, verwijdering van radioactief afval, recreatiegebieden, enz.

4.4.6 Verscheidene lidstaten hebben gedetailleerde informatie verstrekt over speciale voorzieningen voor het bevorderen van inspraak. Tot die voorzieningen behoren onder meer openbare hoorzittingen en bijeenkomsten, speciale tentoonstellingen, informatieverstrekking via de media en een verschuiving van persoonlijke contacten naar openbare aankondigingen. Tot de maatregelen die in de EU worden gebruikt voor het faciliteren en bevorderen van inspraak in gevallen waarin het waarschijnlijk wordt geacht dat een project voorwerp zal zijn van grote controverse, behoren onder meer: het vroegtijdig initiëren van een debat; verlenging van de inspraakperiode; oprichting van een lokale commissie en het aanwijzen van meerdere met de inspraak belaste commissieleden, en het afkondigen van niet één maar meerdere openbare bijeenkomsten.

Samenvatting van belangrijkste bevindingen: inspraak

In de hele EU krijgt het publiek de gelegenheid om zich uit te spreken over m.e.r.-plichtige projecten. De mate van inspraak varieert aanzienlijk en de interpretatie van 'het betrokken publiek' loopt uiteen van tamelijk beperkt tot ruim. De enquête laat zien dat de waarschijnlijkheid dat burgers gebruik maken van inspraakmogelijkheden, voor bepaalde projecten groter is dan voor andere. Gezien de grote verscheidenheid aan projecttypen die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, de verschillende vergunningsystemen die voor verschillende typen projecten worden gebruikt, en het feit dat niet alle typen projecten evenveel belangstelling oproepen, hoeft het niet te verbazen dat er in de EU geen standaardaanpak is voor inspraak van het publiek.

Actie: *Zie aanbevelingen 5.4.2. (a)*

4.5 Grensoverschrijdende effecten

4.5.1 Het Verdrag van Espoo inzake m.e.r. in een grensoverschrijdend verband is in 1991 ondertekend. In het Verdrag wordt het begrip “grensoverschrijdende effecten” als volgt omschreven: **“ieder effect, niet uitsluitend van mondiale aard, dat binnen een gebied onder de rechtsmacht van een partij [bij het Verdrag] wordt teweeggebracht door een voorgenomen activiteit die geheel of gedeeltelijk zou plaatsvinden binnen het gebied onder de rechtsmacht van een andere partij”**. Deze definitie gaat zowel over grensoverschrijdende projecten als grensoverschrijdende effecten en beperkt de toepassing van de beginselen van het Verdrag derhalve niet tot projecten in de nabijheid van een landsgrens. Bovendien bepaalde het Hof van Justitie in *Commissie v. België (C-186/91)* dat het raadplegingsvereiste als vervat in artikel 7 van Richtlijn 85/337/EEG, verder reikt dan projecten die zijn gesitueerd in grensgebieden. Wat de richtlijn als geheel betreft, moet “een project met grensoverschrijdende effecten” ruim worden geïnterpreteerd. Bij Richtlijn 97/11/EG is artikel 7 in belangrijke mate gewijzigd, teneinde te verzekeren dat de richtlijn in overeenstemming is met het Verdrag van Espoo. Enkele van de belangrijkste veranderingen zijn:

- Lidstaten die grensoverschrijdende effecten zullen ondervinden, moeten de vereiste informatie hieromtrent niet later krijgen toegestuurd dan op het moment dat de lidstaat waar het desbetreffende project is gesitueerd, zijn eigen burgers informeert.
- De getroffen lidstaat moet volgens de gewijzigde richtlijn veel gedetailleerdere informatie ontvangen.
- Wanneer de getroffen lidstaat wil deelnemen aan de m.e.r.-procedure, is de desbetreffende lidstaat ingevolge de richtlijn verplicht de relevante autoriteiten en het publiek op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat de informatie over het project te doen toekomen.

Ingevolge artikel 8 van de m.e.r.-richtlijn dient de bevoegde instantie de resultaten van de consultatie van de getroffen lidstaten bij het besluitvormingsproces in aanmerking te nemen, en artikel 9 schrijft voor dat de kennisgevende lidstaat de getroffen lidstaat op de hoogte stelt van de genomen beslissing.

Met artikel 7 van Richtlijn 97/11/EG zijn de belangrijkste eisen uit het Verdrag van Espoo geïmplementeerd. Het vaststellen van de gedetailleerde regelingen ter uitvoering van het artikel wordt aan de lidstaten overgelaten. Gezien de grote verscheidenheid van problemen die tussen landen kan ontstaan wanneer bekend wordt dat een project waarschijnlijk een grensoverschrijdend effect zal hebben, zijn de meeste lidstaten begonnen met het uitwerken van bilaterale of multilaterale overeenkomsten. De richtsnoeren die in het kader van het Verdrag van Espoo zijn uitgewerkt²² met betrekking tot bilaterale en multilaterale overeenkomsten en de praktische toepassing van het Verdrag, vormen een nuttige informatiebron in dit verband.

²² Homepage van UNECE EIA: <http://www.unece.org>, zie onder ‘documents prepared under the Convention’.

4.5.2 Bij de toepassing van artikel 7 is in de EU een verscheidenheid van problemen naar voren gekomen. Verscheidene lidstaten maakten melding van problemen van procedurele aard (België-Vlaanderen, België-Wallonië, Frankrijk, Nederland, Zweden). Daartoe behoren onder meer problemen met het coördineren van kennisgevingen tussen twee of meer lidstaten, lange responstijden, en het feit dat de informatie die bij documenten wordt gevoegd onvoldoende is om de beoogde ontvanger in snel tempo te informeren. Door het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland werd gewezen op problemen met de oprichting van contactpunten en de vertaling van documenten (o.a. kosten). Nederland noemde ook culturele en juridische verschillen. Sommige lidstaten maakten ook melding van specifieke problemen bij specifieke gevallen (zie kader 7, beneden). Desalniettemin lieten België (Brussel), Denemarken, Finland, Duitsland, Griekenland, Italië en Portugal weten geen problemen te hebben ondervonden.

4.5.3 In België-Wallonië, bijvoorbeeld, kunnen verschillen in wetgeving tussen lidstaten het doorgeven van informatie vertragen. De informatieroute is: minister van Milieuzaken – minister van Buitenlandse Zaken – ambassadeur, in plaats van rechtstreeks naar of tussen de bevoegde instanties. Om iets te doen aan de vertragingen die het volgen van deze wettelijk voorgeschreven route met zich meebrengt, bepleit één respondent informele overeenkomsten tussen de autoriteiten van de verschillende lidstaten. In België-Wallonië wordt via een informele procedure rechtstreeks tussen de bevoegde instanties in buurlanden gecommuniceerd, wat leidt tot een snellere respons. België-Vlaanderen heeft eveneens ervaring met informele contacten (per brief, e-mail, telefoon) voor het overwinnen van moeilijkheden. Andere lidstaten menen dat problemen van procedurele aard kunnen worden ondervangen door het tot stand brengen van goede contacten en werkrelaties met de autoriteiten in de getroffen lidstaten. In Denemarken wordt elk geval afzonderlijk behandeld. Ongeveer één of twee keer per jaar komen daar de bevoegde instanties voor de m.e.r. bijeen. Portugal laat weten dat op dit moment inspraak van de burgers is verzekerd door formele bilaterale relaties via het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zweden verwijst in de m.e.r.-verordening naar de bepalingen en procedures van het Verdrag van Espoo. De Zweedse regering heeft het Zweedse bureau voor milieubescherming aangewezen als contactpunt voor informatieverstrekking in het kader van 'Espoo'.

4.5.4 De lidstaten hebben onderling of met buurlanden die geen EU-lid zijn slechts heel weinig formele overeenkomsten betreffende grensoverschrijdende effecten gesloten. In de respons op de vragenlijst wordt er maar één genoemd (Finland-Estland), hoewel een aantal lidstaten, waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, momenteel besprekingen over dergelijke overeenkomsten voeren. Wat vaker gebeurt is het sluiten van niet-bindende overeenkomsten, het treffen van "praktische regelingen" en het formuleren van "aanbevelingen" tussen een aantal landen (bijv. de "tripartiete aanbevelingen" die Duitsland met verscheidene landen is overeengekomen en de informele contacten van Nederland met respectievelijk Vlaanderen en Wallonië). Wallonië acht het noodzakelijk dat met de buurlanden betere, meer "bruikbare" formele afspraken worden gemaakt. Ook acht men het in België noodzakelijk dat de huidige procedures tussen de gewesten en de federale autoriteiten worden verbeterd alsook tussen de gewesten onderling. In tabel 15 wordt een overzicht gegeven van bestaande verdragen en overeenkomsten.

Tabel 15: Verdragen en andere overeenkomsten

| Land | Verdragen en andere overeenkomsten |
|-------------------|---|
| Oostenrijk | Trilaterale, niet-bindende overeenkomst met Zwitserland en Liechtenstein Overeenkomsten met Slowakije en Tsjechië zijn in voorbereiding |
| België | <p>1.1.1. Vlaanderen</p> <p>Formele overeenkomst tussen Vlaanderen en Nederland betreffende grensoverschrijdende m.e.r., inclusief procedurele stappen</p> <p>1.1.2. Wallonië</p> <p>Informele praktische afspraken met Nederland</p> |
| Finland | <p>Bilaterale overeenkomst met Estland, welke op 6 juni 2002 in werking is getreden</p> <p>Bilaterale overeenkomst met de Russische Federatie is voorwerp van onderhandeling</p> |
| Frankrijk | Bilaterale verdragen betreffende belangrijke overheidsprojecten, waaronder verdragen met Italië, Spanje, Zwitserland en de Duitse deelstaat Baden-Württemberg. Geen algemene verdragen of overeenkomsten. |
| Duitsland | <p>Overeenkomsten betreffende grensoverschrijdende m.e.r. die momenteel in voorbereiding zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duitsland-Polen • Duitsland-Nederland • Duitsland-Tsjechië • Duitsland-Zwitserland, Oostenrijk, Liechtenstein (gepland) <p>Overeenkomsten die deels beantwoorden aan de bepalingen van Richtlijn 97/11/EG en het Verdrag van Espoo, maar waarin niet naar deze documenten wordt verwezen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tripartiete aanbevelingen van Duits-Frans-Zwitserse regeringscommissie betreffende samenwerking bij activiteiten aan de bovenloop van de Rijn die gevolgen hebben voor het milieu (1996); • “Saar-Lor-Lux-aanbeveling” (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg) van de regeringscommissie betreffende de bilaterale kennisgeving van recent geplande projecten/maatregelen en wijzigingen aan ‘Existing Activity Needing Development Consent’ [bestaande activiteit waarvoor bouwvergunning is vereist] (1986) <p>Overeenkomsten waarin wel wordt verwezen naar het Verdrag van Espoo maar niet naar de m.e.r.-richtlijn, echter zonder gedetailleerde bepalingen inzake grensoverschrijdende m.e.r.:</p> |

| | |
|----------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Duits-Poolse overeenkomst betreffende samenwerking op het gebied van milieubescherming (1994, van kracht sinds 1998) • Duits-Tsjechische overeenkomst betreffende samenwerking op het gebied van milieubescherming (1996, van kracht sinds 1999) |
| Ierland | Voert momenteel besprekingen met Noord-Ierland (met Britse autoriteiten) gericht op formalisering van de bestaande raadplegingsprocedures. Over de tekst van het Memorandum of Understanding bestaat al voor een groot deel overeenstemming. |
| Nederland | België-Vlaanderen: niet-bindende overeenkomst (sinds 1995) België-Wallonië: praktische afspraken Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen: niet-bindende overeenkomst (in bespreking) |
| Verenigd Koninkrijk | Reeds lang bestaande informele overeenkomst tussen het ministerie van Milieuzaken (Noord-Ierland) en de republiek Ierland betreffende grensoverschrijdende samenwerking. |

4.5.5 Het scala van projecten waarover grensoverschrijdend overleg moet worden gevoerd, weerspiegelt het scala van projecten die onder de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn vallen. Lidstaten hebben om advies gevraagd met betrekking tot een aanzienlijk aantal infrastructuurwerken (autosnelwegen, spoorwegen, vliegvelden, containerterminals en havens, tunnels en bruggen), energieplannen (bouw van elektriciteitscentrales, windturbineparken, kerncentrales en faciliteiten voor de opslag of opwerking van kernafval), en de aanleg van pijpleidingen voor gas en elektriciteit. In Zuid-Europa gaat het vooral om waterplanologie. Voorbeelden van particuliere projecten zijn baggerwerkzaamheden in zee en andere vormen van bodemexploitatie, intensivering van de landbouw en de bouw van fabrieken en industriecomplexen. Over infrastructuurprojecten wordt door lidstaten over het algemeen gedetailleerdere informatie verstrekt dan over particuliere bouwprojecten en over bijvoorbeeld stadsontwikkelingsprojecten en de aanleg van recreatieoorden. Tabel 16 geeft aanvullende informatie over het type en het aantal projecten dat door de lidstaten is gemeld.

Tabel 16: Aantal en type grensoverschrijdende projecten

Opmerking: De tabel is samengesteld op basis van de respons op de vragenlijst en gegevens uit de databank 'Enimpas' betreffende m.e.r. in een grensoverschrijdende context²³. Dit geldt echter niet voor de vermelde cijfers. Deze corresponderen niet met de verschillende typen van projecten die door de respondenten zijn gemeld of in de databank zijn opgenomen, en de genoemde projecten zijn niet noodzakelijkerwijs in de desbetreffende lidstaat gesitueerd.

| Lidstaat | Land van herkomst (aantal projecten) | Getroffen land (aantal projecten) | 1.2. Type project |
|-----------------|---|--|--------------------------|
| | | | |

²³ <https://www.mos.gov.pl/enimpas/>

| | | | |
|----------------------------|------|------|--|
| Oostenrijk | | 3 | Afvalwaterzuivering, haven, opslag kernafval |
| België | | 1 | Baggeractiviteiten in zee, vervoerinfrastructuurwerken, industrieprojecten, landbouwprojecten, afvalbehandeling |
| Denemarken | 3 | 9 | Windturbineparken, pijpleidingen voor gas, luchthaven, baggeractiviteiten in zee |
| Finland | 7 | 5 | Elektriciteitscentrales; kerncentrales en opslag kernafval; pijpleidingen voor gas en elektriciteitsleidingen; hoogwaterbestrijding; industrieprojecten |
| Frankrijk | | 1 | Hogesnelheidslijnen, brug, tunnels, baggeractiviteiten in zee, intensieve veehouderij, mijnbouw, industrieprojecten, afvalbehandeling |
| Duitsland | 4 | 3 | Kerncentrale en opslag kernafval; pijpleidingen voor gas; windturbineparken; luchthaven; spoorweg; baggeractiviteiten in zee |
| Griekenland | 0 | 0 | |
| Ierland | | | Windturbineparken, jachthavens/terminals voor veerboten, opwerking van kernafval |
| Italië | 2 | | Pijpleiding voor gas; elektriciteitscentrale |
| Luxemburg | 0 | 0 | |
| Nederland | c.25 | c.12 | Luchthaven, containerterminal, haven, autosnelwegen, spoorwegen, windturbineparken, afvalverbrandingsinstallatie, uraniumverrijking, industriegebied, intensivering van de landbouw, landinrichting, bodemexploitatie, baggeractiviteiten in zee, hoogwaterbeheersing, grondwaterwinning |
| Portugal | 2 | | Stuwdammen, afvalwaterzuiveringsinstallatie |
| Spanje | | 2 | Stuwdammen |
| Zweden | 2 | 12 | Windturbineparken, elektriciteitscentrales, kerncentrales en opslag van kernafval, pijpleidingen voor gas en elektriciteitsleidingen, spaarbekken, hoogwaterbeheersingsproject, militair schietterrein, baggerwerkzaamheden |
| Verenigd Koninkrijk | 12 | 7 | Luchthaven, elektriciteitscentrales, windturbineparken, havenwerkzaamheden, industrieprojecten, verbrandingsinstallatie, inrichting voor recycling, intensieve landbouw, hotel en recreatie, opwerking kernafval, detailhandel en vrijetijdsbesteding, baggerwerkzaamheden in zee |

4.5.6 Bij het bepalen van het aantal grensoverschrijdende m.e.r.-plichtige projecten lijkt men aanzienlijke problemen te ondervinden. Dit gaat samen met inconsistenties tussen naburige lidstaten en gebrek aan informatie op het niveau van de nationale overheden, vooral wanneer federale systemen zijn opgezet. Uit de respons kan niet worden opgemaakt hoeveel projecten bijlage I- en hoeveel bijlage-II-projecten zijn. Aangezien de drempelwaarden aan de hand waarvan wordt bepaald of een project

m.e.r.-plichtig is grote verschillen vertonen tussen de lidstaten (zie paragraaf 4.2) is het waarschijnlijk dat artikel 7 niet over de hele EU consistent wordt toegepast. Met betrekking tot de afstand waarop de mogelijke milieueffecten waarneembaar zullen zijn, worden uiteenlopende criteria gehanteerd. Nederland, bijvoorbeeld, heeft ten aanzien van de mogelijke effecten van de uitbreiding van de luchthaven Schiphol een brede interpretatie gehanteerd en een aantal landen, waaronder Frankrijk, in kennis gesteld van het feit dat zij mogelijk de gevolgen van deze uitbreiding zullen ondervinden.

4.5.7 Sommige landen maken in hun respons onderscheid tussen kennisgeving en raadpleging. Enkele lidstaten hebben ook informatie verstrekt over grensoverschrijdend overleg met niet-EU-landen (zoals Zwitserland, Slovenië, Tsjechië, Polen, Estland en Noorwegen). Afgaande op de antwoorden op de vragenlijsten ontstaan maar zelden problemen omdat men het oneens is met de eindbeslissing. Hoewel Ierland meent dat te zijner tijd meer formele afspraken moeten worden gemaakt, vooral met betrekking tot projecten die verband houden met kernenergie, is van tijd tot tijd sprake van informele contacten.

4.5.8 Voor het verkrijgen van betrouwbare gegevens over aantal, type en resultaat van de in artikel 7 bedoelde grensoverschrijdende projecten, is een meer accurate vorm van auditing nodig. Zweden lijkt te beschikken over een uitgebreid registratiesysteem, maar dergelijke systemen zijn zeldzaam. Andere databanken zijn nog niet in staat om deze gegevens te verstrekken. De databank van UNECE betreffende grensoverschrijdende m.e.r. (www.mos.gov.pl/enimpas) is onvolledig. Deze databank bevat weliswaar lijsten van nationale instellingen (contactpunten voor respectievelijk kennisgeving en de uitvoering van het Verdrag van Espoo), maar slechts weinig specifieke gegevens over projecten die onder het werkingsgebied van het verdrag vallen. De informatie in kwestie moet worden verstrekt door de contactpunten in de desbetreffende landen. In de toekomst zal dit hopelijk verbeteren.

Samenvatting van belangrijkste bevindingen: grensoverschrijdende effecten

Er is behoefte aan betere formele en informele regelingen voor overleg over grensoverschrijdende effecten tussen buurlanden, en aan een garantie dat die regelingen praktisch zijn. Ook blijkt er in sommige landen behoefte aan verbetering van de bestaande intraregionale procedures. Verder zijn er meer nauwkeurige audit-regelingen nodig voor het verkrijgen van betrouwbare informatie over het aantal, het type en de uitkomst van de in artikel 7 bedoelde grensoverschrijdende projecten.

Actie: zie aanbeveling 5.4.2. (g).

4.6 Biodiversiteit, risico en gezondheid van de mens

Biodiversiteit

4.6.1 Ofschoon de m.e.r.-richtlijn voorschrijft dat moet worden bepaald wat de directe en indirecte effecten van een project op fauna en flora zijn, welke vervolgens in een milieueffectrapport moeten worden beschreven en beoordeeld, wordt het concept 'biodiversiteit' niet expliciet in de richtlijn genoemd. Artikel 14 van het Verdrag inzake biologische diversiteit schrijft echter een m.e.r. voor wanneer projecten significante nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische

diversiteit. In artikel 2 van het biodiversiteitsverdrag wordt 'biodiversiteit' als volgt omschreven: "de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen" (zie <http://www.biodiv.org/convention/Articles.asp>). 'Biodiversiteit' is duidelijk een zeer breed concept. Op basis van bovenstaande definitie kunnen drie niveaus worden onderscheiden:

- (i) Ecosysteem – de diversiteit, variëteit en frequentie van verschillende ecosystemen;
- (ii) Soort – de frequentie en diversiteit van verschillende soorten;
- (iii) Erfelijk materiaal – de frequentie en diversiteit van verschillende genen en/of genomen, d.w.z. de genetische diversiteit *binnen* elke soort.

4.6.2 Uit de antwoorden op de vragenlijst komt duidelijk naar voren dat de m.e.r.-systemen van de lidstaten dusdanig zijn opgezet dat de effecten op flora en fauna in de beoordeling worden meegenomen en derhalve aan dit vereiste van de richtlijn voldoen. Wanneer speciale beschermingszones, zoals de 'Natura 2000'-gebieden, mogelijk gevaar lopen, wordt bijzondere nadruk gelegd op ecologische effecten. Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt echter minder duidelijk dat ook de biodiversiteit expliciet als beoordelingsparameter wordt gebruikt (op een enkele uitzondering na). In de omschrijving van 'milieueffect' zoals die in de Finse wetgeving staat, is ook het concept 'biologische diversiteit' opgenomen en in de 'Advice Notes' van het Ierse bureau voor milieubescherming wordt gewezen op het belang van onderzoek en het doen van voorspellingen naar de effecten op de soortenrijkdom. De Nederlanders coördineren de uitvoering van het actieprogramma 'Integratie van biodiversiteit in effectbeoordeling' (IAIA, juli 2001). De Nederlandse Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een rapport geproduceerd (gefinancierd door de IAIA) met de titel: "*Proposed conceptual and procedural framework for the integration of biological diversity considerations with national systems for impact assessment*", (voorstel voor een conceptueel en procedureel kader voor de integratie van aspecten van biologische diversiteit in nationale systemen voor effectbeoordeling), juli 2000.

4.6.3 In het overgrote deel van de gevallen hebben de lidstaten geen aanvullende maatregelen voorzien om ervoor te zorgen dat meer rekening wordt gehouden met aspecten van biodiversiteit. Sommige lidstaten erkennen echter dat dit anders moet. In Finland wordt momenteel onderzoek gedaan naar de mate waarin aspecten van biodiversiteit in aanmerking worden genomen. Daarvoor worden vijftig milieueffectrapporten onderzocht. Ook worden in Finland richtsnoeren geformuleerd betreffende de beoordeling in een m.e.r. en in ruimtelijkeordeningsplannen van de mogelijke effecten van een project op de biodiversiteit. In Vlaanderen wordt het opstellen van m.e.r.-wetgeving overwogen, die er onder meer voor moet zorgen dat in de m.e.r.-procedure het aspect biodiversiteit wordt meegenomen. Spanje voert een strategisch plan uit voor het behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit. Nederland lijkt goede vooruitgang te hebben gemaakt met het meenemen van aspecten van biodiversiteit in de m.e.r. Het aspect 'biodiversiteit' vormt een essentieel onderdeel van het Nederlandse toetsingskader voor milieueffectrapporten (toetsing

gebeurt door de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage). In het kader van het biodiversiteitsverdrag zijn recentelijk richtsnoeren vastgesteld betreffende de omgang met aspecten van biodiversiteit in de verschillende fasen van de m.e.r.-procedure: <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp>. Deze richtsnoeren kunnen mogelijk helpen om een antwoord te vinden op de vraag hoe deze aspecten binnen de m.e.r. aan de orde moeten worden gesteld en hoe aanvullend nationaal ondersteunend materiaal hierover kan worden ontwikkeld.

Samenvatting: biodiversiteit

De effecten van projecten op de flora en fauna worden in de lidstaten beoordeeld in het kader van de m.e.r.-procedure. Wat dat betreft, lijkt aan de minimumvereisten van Richtlijn 97/11/EG te worden voldaan. De antwoorden op de vragenlijst zijn echter minder duidelijk wat betreft de mate waarin in de praktijk met de effecten op de verschillende niveaus van biodiversiteit rekening wordt gehouden. De mate waarin bij effectbeoordelingen wordt gekeken naar de gevolgen voor de biodiversiteit, is in Finland en Nederland onderwerp geweest van voortdurend onderzoek.

Risico

4.6.4 Bijlage III bij de richtlijn bevat een opsomming van selectiecriteria, overeenkomstig de bepalingen van artikel 4, lid 3. Deze criteria hebben betrekking op de kenmerken van projecten, de plaats van projecten en de kenmerken van de potentiële effecten. Tot de eerste groep van criteria behoort onder meer “het risico van ongevallen, met name gelet op de gebruikte stoffen of technologieën”. Het risico dat zich een ongeval zal voordoen, is altijd aanwezig. Er kan derhalve nooit een risicoloze situatie worden bereikt. Het gaat bij dit criterium dus niet om de vraag of het risico van een ongeval bestaat, maar of dat risico aanzienlijk is en of het waarschijnlijk is dat een eventueel ongeval aanzienlijke milieueffecten zal hebben. Of er sprake is van een expliciete verplichting om rekening te houden met de waarschijnlijk aanzienlijke effecten van een eventueel ongeval of van uitzonderlijke omstandigheden, lijkt afhankelijk van de voorstelling die men heeft van de natuurrampen die zich kunnen voordoen alsook van het type project (grote projecten, projecten die vallen onder de Seveso-richtlijn van 24 juni 1982 betreffende de gevaren van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, en ‘andere projecten’). Het type incidenten waar de lidstaten rekening mee houden, omvat onder meer natuurrampen zoals lawines, overstromingen en aardbevingen; technisch storingen en menselijk falen (bijv. gebrekkig beheer van installatie); en sabotage.

4.6.5 Verscheidene lidstaten kennen meer dan één instrument om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met mogelijke risico's en gevaren, en over het algemeen is het belangrijkste instrument bij risicobeoordeling niet de m.e.r.-richtlijn (in Frankrijk, bijvoorbeeld, wordt risicobeoordeling afgedwongen door controlerende wetgeving inzake geclassificeerde installaties; in Zweden onder meer door wetgeving betreffende kerncentrales). Vandaar de mogelijkheid dat werk dubbelop wordt gedaan. Ingevolge de Zweedse milieuwetgeving moeten voor een activiteit die valt onder het toepassingsgebied van de Wet inzake maatregelen ter preventie en beperking van de gevolgen van ernstige chemische ongevallen, via de m.e.r. de veiligheidsgerelateerde factoren in verband met die activiteit in kaart worden gebracht

en beoordeeld. In Italië moet de opdrachtgever een methode voorleggen voor het analyseren van systeemstoringen, gerelateerd aan milieueffecten die een gevolg zijn van emissies in lucht en water, explosies, brand, enz. In sommige lidstaten is een risicobeoordeling niet verplicht, maar gebeurt het normaalgesproken wel. De regelgeving inzake risicobeoordeling lijkt dus in sommige gevallen fragmentarisch. Bijvoorbeeld in Zweden, waar alleen milieueffecten die een gevolg zijn van activiteiten waarbij chemische producten zijn betrokken, onder de milieuwetgeving vallen. Evenzo voorzien de Britse uitvoeringsregels niet in een beoordeling van het risico van een ongeval of van milieueffecten die een gevolg zijn van uitzonderlijke omstandigheden, zoals zware regens, aardbevingen, aardverschuivingen of andere onvoorziene natuurrampen, omdat het niet “waarschijnlijk” wordt geacht dat dergelijke uitzonderlijke omstandigheden zich zullen voordoen. Desalniettemin maakt een beoordeling van de effecten van eventuele overstromingen en aardverschuivingen onderdeel uit van de eerste fase van een projectontwikkeling. Op installaties die gevoelig zijn voor aardshokken (bijv. kerncentrales) zijn voorschriften van toepassing op de naleving waarvan wordt toegezien door de ‘Health and Safety Executive’.

4.6.6 In Frankrijk worden risico’s in de praktijk op een aantal manieren aan de orde gesteld. Het Franse ministerie van Milieuzaken heeft een dienst Risicopreventie. Projectverslagen bevatten altijd een hoofdstuk over mogelijke risico’s. De ‘*risicoblootstellingsplannen*’ beoordelen risico’s in verband met technische stoornissen, terwijl de ‘*risicopreventieplannen*’ risico’s in verband met een natuurramp beoordelen. Deze plannen zijn niet altijd gerelateerd aan specifieke projecten. De plannen zijn bedoeld om te verhinderen dat ongeschikte projecten worden goedgekeurd of om precieze eisen te formuleren waaraan een project moet voldoen alvorens een vergunning wordt verstrekt. Geclassificeerde installaties, waaronder Seveso-installaties (de helft van de projecten waarvoor een m.e.r. wordt opgesteld, behoort tot dit type installaties) vereisen een risicobeoordeling (“*étude de danger*”). In de desbetreffende studie moeten de gevarenbronnen in kaart worden gebracht en ongevallenscenario’s worden uitgewerkt. De mogelijke milieueffecten van een eventueel ongeval moeten worden beoordeeld en er moeten gemotiveerde maatregelen worden voorgesteld voor het voorkomen respectievelijk mitigeren ervan.

4.6.6 De algemene maatregel van bestuur van de Duitse bondsregering betreffende de m.e.r. (UVP-Verwaltungsvorschrift) bevat een toelichting op de toepassing van de Duitse m.e.r.-wet en stelt dat de effecten van een storing als milieueffecten moeten worden beschouwd. Wanneer een installatie dusdanig moet worden ontworpen dat geen ongevallen kunnen voorkomen, zal het bevoegd gezag van de initiatiefnemer een beschrijving eisen van de waarschijnlijk aanzienlijke effecten die zich in geval van een ongeval of bij het optreden van uitzonderlijke omstandigheden mogelijk zullen voordoen. Het algemene kader in Duitsland wordt gevormd door thematische wetten. Risicobeoordelingen worden door de besluitvormers geëvalueerd. In Brussel gebeurt de besluitvorming in samenwerking met de brandweer of de civiele bescherming, die nadenken over realistische risico-/ongevallenscenario’s.

4.6.7 In verscheidene lidstaten vormen de vereisten uit de Seveso- en IPPC-richtlijn de minimumvereisten met betrekking tot risicobeoordeling. Deze vereisten zijn geïntegreerd in nationale procedures (bijv. België-Wallonië, Denemarken). In Portugal zijn de vereisten uit de Seveso- en IPPC-richtlijn omgezet in specifieke

wetgeving, terwijl in Spanje de m.e.r.-procedures zijn geïncorporeerd in zowel de IPPC- als de Seveso-procedure. De respondenten maakten in het algemeen geen melding van specifieke technieken voor risicobeoordeling, maar lieten weten dat de gebruikte methode afhankelijk was van het type project. Er werden onder meer de volgende methoden genoemd:

- Oostenrijk: checklists, foutenboom;
- Finland: statistische analyse, risicoschatting, evaluatie van eerdere incidenten;
- Italië: onderzoek per geval aan de hand van wiskundige modellen en/of een statistische frequentieanalyse alsook de evaluatie van eerdere incidenten;
- Nederland: normen voor het groepsrisico voor vliegvelden.

4.6.8 De intensiteit en gedetailleerdheid van een risicobeoordeling hangt in sommige lidstaten af van het type en de locatie van een project. Dit zou in bepaalde omstandigheden kunnen betekenen dat niet alleen voor verschillende sectoren maar zelfs binnen een en dezelfde sector uiteenlopende normen worden gehanteerd en verschillende procedures worden gevolgd. In Finland beschikken sommige bedrijfstakken wel en andere niet over bewezen beoordelingstechnieken. Wat betreft de integratie van IPPC- en Seveso-vereisten in de m.e.r., wordt in Finland doorgaans de meest gedetailleerde informatie met betrekking tot risicobeoordeling in het kader van de vergunningprocedure verstrekt, ofschoon de risicobeoordeling in het geval van kerncentrales in een vroeger stadium wordt besproken. Hoewel in België-Vlaanderen tijdens de m.e.r. weinig aandacht wordt gegeven aan risicobeoordeling, moet in het geval van installaties die vallen onder de Seveso-richtlijn wel een afzonderlijk veiligheidsrapport bij het milieueffectrapport worden gevoegd. Voor installaties die buiten het toepassingsgebied van die richtlijn vallen, geldt dat belangrijke aspecten in het kader van de m.e.r.-procedure aan de orde komen.

4.6.9 In plaats van een strikte risicobeoordelingsprocedure wordt in het Verenigd Koninkrijk een aanpak gevolgd gericht op risicobeheersing, waarbij risicobeheersingsprocedures in het project worden ingebouwd ter beperking van de risico's die eraan zijn verbonden. Maatregelen voor veiligheid en ongevallenpreventie zijn in het Verenigd Koninkrijk geregeld in de Wet inzake gezondheid en veiligheid op het werk (1974) en de bepalingen tot uitvoering van de Seveso II-richtlijn, en andere vergunningregelingen die van toepassing zijn op alle ondernemingen. Deze regelingen verlangen de strikte naleving van gezondheids- en veiligheidsvoorschriften in en buiten de installatie. Op de installatie zelf geldt als norm "zo laag als redelijkerwijs mogelijk" (ALARP). In Ierland wordt deze norm gehanteerd met betrekking tot risico's in verband met spoorwegprojecten.

Samenvatting van belangrijkste bevindingen: risico

Het aspect 'risico' komt in de EU op allerlei manieren en op zeer verschillende niveaus aan bod, deels als gevolg van verschillen in geografische, geologische, klimatologische en andere omstandigheden. 'Risico' is één van de selectiecriteria die in bijlage III worden genoemd. Hoewel in veel milieueffectrapporten ook inderdaad een risicobeoordeling wordt gemaakt, maakt deze voor de meeste lidstaten geen

onderdeel uit van het m.e.r.-proces, aangezien het risicoaspect vaak onder regelingen voor milieubescherming valt die buiten het toepassingsgebied van de m.e.r.-richtlijn vallen. De relatie tussen de m.e.r.-procedure en nationale regelingen voor milieubescherming is complex en er lijkt maar weinig sprake van echte coördinatie tussen de uitvoering van de m.e.r.-richtlijn en de uitvoering van andere relevante richtlijnen, zoals de IPPC- en de Habitatrichtlijn.

Actie: zie aanbeveling 5.4.2. (j)

Gezondheid van de mens

4.6.10 Hoewel de m.e.r.-richtlijn niet specifiek voorschrijft dat als onderdeel van de milieueffectbeoordeling ook de effecten op de gezondheid van de mens moeten worden onderzocht, bepaalt artikel 3 wel dat bij de beoordeling de directe en indirecte effecten op, onder meer, mensen, moet worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld. Een aantal respondenten gaf aan dat bij de beoordeling van de effecten op de mens in een m.e.r. in theorie ook de gezondheidseffecten worden beoordeeld, maar dat de gegevens die hierover worden verstrekt in de praktijk weinig gedetailleerd zijn en vaak minder uitvoerig dan die welke betrekking hebben op de biofysische effecten.

4.6.11 Een aantal respondenten noemt overleg met relevante instanties op het terrein van de volksgezondheid gedurende de scopingfase een middel om ervoor te zorgen dat gezondheidseffecten op adequate wijze in aanmerking worden genomen. De gezondheidsfactoren waarnaar verreweg het meest wordt gekeken, zijn geluidhinder en luchtkwaliteit (inclusief stof), waarbij in de regel kwalitatieve normen en drempelwaarden worden gebruikt voor het bepalen van de omvang van effecten. Gezondheidseffecten lijken met name aandacht te krijgen bij projecten die betrekking hebben op vervoerinfrastructuur (aanleg van autowegen, spoorwegen, vliegvelden, parkeerterreinen), afvalbehandeling en elektriciteitsopwekking. Er bestaan aanzienlijke verschillen in de mate waarin gezondheidseffecten voorwerp van onderzoek vormen. Dit is afhankelijk van de interpretatie die aan het begrip 'gezondheidseffecten' wordt gegeven:

- enge interpretatie, bijv. de gezondheidseffecten van nadelige gevolgen voor het milieu (vooral geluidhinder en luchtverontreiniging) van projecten, met een algemene verwijzing naar de effecten op mensen, als bedoeld in artikel 3; of
- ruime interpretatie, bijv. welzijn, sociaal-economische effecten (maar het laatste wordt vaak gezien als effecten die buiten de strekking van het milieueffectrapport vallen en die onder het toepassingsgebied van andere wetgeving vallen, bijvoorbeeld inzake stadsplanning en landinrichting).

Ongeveer een derde van de lidstaten hanteert een brede aanpak, terwijl de rest verschillende varianten van de enge benadering hanteert.

4.6.12 Maar weinig respondenten konden voorbeelden van 'good practice' geven, hoewel een aantal landen zegt de WHO-specificaties als leidraad te gebruiken en andere een eigen leidraad voor het in aanmerking nemen van gezondheidsaspecten hebben gepubliceerd. In België-Wallonië, bijvoorbeeld, zijn in samenwerking met de gezondheidsdienst en de 'm.e.r.-cel' richtsnoeren ontwikkeld. In de Ierse richtsnoeren wordt aangeraden om een aanpak te volgen die op risicobeoordeling is gebaseerd. Ook in Nederland beseft men dat er een nauwe relatie is tussen risicoanalyse en de beoordeling van gezondheidseffecten. Gezondheidseffecten worden in Nederland overigens op een interessante wijze ingedeeld:

- lichamelijke gezondheid – normaalgesproken kwantitatieve normen (bijv. van welke verontreinigende stoffen worden de gezondheidsgerelateerde normen overschreden);

- welzijn – hinder (bijv. stank, verstoring van zicht, lawaai); mix van kwalitatieve en kwantitatieve normen;
- gezondheidsgerelateerde sociaal-economische effecten – tewerkstelling dan wel ontslag, maar deze worden alleen in algemene termen besproken.

In Nederland wordt meer gekeken naar de effecten op groepen dan naar de effecten op personen.

Samenvatting van belangrijkste bevindingen: gezondheid van de mens

De huidige gang van zaken bij milieueffectbeoordelingen blinkt niet echt uit door een sterke beoordeling van de effecten op de gezondheid. Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten in de mate waarin met dit type effecten rekening wordt gehouden. Afhankelijk van de vraag of wordt uitgegaan van een enge of ruime interpretatie van ‘gezondheidseffecten’, gebeurt dat in meer of mindere mate. Er zijn aanwijzingen dat gezondheidseffecten minder relevant worden geacht voor de m.e.r. en/of geheel of gedeeltelijk onder een andere wetgeving vallen. Maar er zijn ook aanwijzingen dat gezondheidseffecten elders aan bod komen, bijvoorbeeld bij ‘verontreiniging’ of ‘risico’.

Actie: zie aanbeveling 5.4.2. (j).

4.7 Relatie met andere EU-richtlijnen

4.7.1 De m.e.r.-richtlijn is een belangrijk instrument voor de uitvoering van het Europees milieubeleid en behoort tot een grote groep van richtlijnen die als hoofddoel hebben het beheer en de bescherming van het milieu. Op projecten die onder het toepassingsgebied van de m.e.r.-richtlijn vallen, zijn vaak ook de bepalingen van andere milieurichtlijnen van toepassing. Het IMPEL-netwerk heeft in het verleden onderzoek gedaan naar de relatie tussen de m.e.r.-richtlijn en andere richtlijnen, en heeft benadrukt dat het belangrijk is dat in belangrijke fasen als de inspraakfase wordt gezorgd voor een goede coördinatie en dat zo veel mogelijk wordt voorkomen dat documentatie- en beoordelingsactiviteiten dubbelop gebeuren²⁴. Voor deze evaluatie is de lidstaten gevraagd naar de relatie tussen de m.e.r.-richtlijn en enkele andere belangrijke milieurichtlijnen.

Richtlijn 96/61/EG – Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

4.7.2 Ingevolge artikel 2 (2a) van de m.e.r.-richtlijn (ingevoegd bij 97/11/EG) kunnen lidstaten voorzien in een enkelvoudige procedure om te voldoen aan de voorschriften van zowel de m.e.r.- als de IPPC-richtlijn. Slechts vier van de respondenten (Oostenrijk, België-Brussel, Duitsland en Italië) hebben aangegeven dat voor het verlenen van vergunningen voor projecten die zowel onder het toepassingsgebied van de m.e.r.- als de IPPC-richtlijn vallen, een enkelvoudige procedure bestaat. Oostenrijk kent een enkelvoudige, samengevoegde

²⁴ European Union Network for the Implementation and Enforcement of European law (1998) Interrelationship between IPPC, EIA, SEVESO Directives and EMAS Regulations: Final Report, Brussels, CEC.

vergunningprocedure, in het kader waarvan het bevoegd gezag (op federaal of deelstaatniveau) zowel rekening houdt met de m.e.r.- als de IPPC-richtlijn. De enkelvoudige procedure in Italië wordt alleen bij veranderingen en uitbreidingen van bestaande projecten toegepast. In sommige lidstaten wordt de m.e.r.-richtlijn toegepast op zowel bouw- als milieuvergunningen (voor processen). In een dergelijk geval zullen de m.e.r.- en de IPPC-richtlijn elkaar overlappen. In Nederland, waar zowel bouw- als procesvergunningen zijn vereist, wordt de bouwvergunning niet eerder verstrekt dan nadat de IPPC- of een andere milieuvergunning is verleend. In alle andere lidstaten gaat het om twee op zichzelf staande procedures, hoewel in Frankrijk, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk initiatiefnemers het advies krijgen c.q. van initiatiefnemers wordt verlangd dat zij de aanvragen gelijktijdig indienen. In Ierland is de algemene praktijk dat eerst de aanvraag voor de bouwvergunning wordt ingediend en vervolgens die voor the IPPC-vergunning. In Spanje is Richtlijn 96/61/EG nog niet (volledig) in nationale wetgeving omgezet.

4.7.3 In de meeste lidstaten (België-Brussel, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Zweden) zijn de drempelwaarden die voor bijlage II van de m.e.r.-richtlijn zijn ontwikkeld in de regel gelijk aan de drempelwaarden uit bijlage I van de IPPC-richtlijn. In Griekenland en Frankrijk, daarentegen, zijn eerstgenoemde drempelwaarden lager (in Frankrijk twee tot tien keer lager). Hoewel het hanteren van dezelfde drempelwaarden/criteria de consistentie bevordert en een goede integratie van de vereisten uit de m.e.r.-richtlijn en het vergunningenregime uit de IPPC-richtlijn, meldden veel respondenten dat de nationale wetgeving deze integratie bemoeilijkt.

Richtlijn 92/43/EEG – Habitatrictlijn

4.7.4 Artikel 6 van de Habitatrictlijn schrijft voor dat een beoordelingsprocedure moet worden gevolgd wanneer een project of plan dat niet direct verband houdt met het beheer van een 'Natura 2000'-gebied waarschijnlijk aanzienlijke gevolgen zal hebben voor dat gebied. Net als de m.e.r.-procedure houdt ook deze procedure een gefaseerde beoordeling in van het plan of project, van de effecten ervan op het 'Natura 2000'-gebied, van alternatieve oplossingen die negatieve gevolgen voor het gebied zouden verhinderen en van enigerlei mitigerende of compenserende maatregelen die de algehele samenhang van het 'Natura 2000'-netwerk zouden behouden. Het document van de diensten van de Commissie *Beheer van 'Natura 2000'-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*²⁵ geeft aan wat de raakvlakken zijn van de m.e.r.-richtlijn en artikel 6 van Richtlijn 92/43/EEG en stelt dat een project dat waarschijnlijk significante gevolgen zal hebben voor een 'Natura 2000'-gebied waarschijnlijk zowel een beoordeling in de zin van artikel 6 vereist als een m.e.r., zoals geregeld in de m.e.r.-richtlijn. Voorts wordt in deze leidraad voor de beoordelingsprocedure van artikel 6, welke leidraad overigens niet verplichtend is, gesteld dat wanneer een project onder het toepassingsgebied van de m.e.r.-richtlijn valt, de beoordelingen als bedoeld in artikel 6 deel kunnen uitmaken van de m.e.r., maar dan wel duidelijk als zodanig moeten worden aangegeven en binnen het milieueffectrapport duidelijk moeten worden onderscheiden van de beoordeling die voortvloeit uit de m.e.r.-plicht van het

²⁵Zie: <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>

desbetreffende project²⁶. Met uitzondering van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk beweren alle lidstaten dat zij de beoordelingsprocedures waarin respectievelijk de m.e.r.- en de Habitatrictlijn voorzien, hebben gecoördineerd. Portugal verklaarde dat in kwetsbare gebieden alle projecten m.e.r.-plichtig zijn, ongeacht de grootte ervan. In Finland kan de beoordeling waarin de Habitatrictlijn voorziet, ofwel als onderdeel van de m.e.r.-procedure worden uitgevoerd of op een later tijdstip, na de m.e.r.-procedure, wanneer het projectontwerp meer is uitgekristalliseerd.

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen: relatie met andere EU-richtlijnen

Weinig wijst erop dat bij de uitvoering van de m.e.r.- en andere milieurichtlijnen, zoals de IPPC- en de Habitatrictlijn, sprake is van een goede coördinatie. Maar weinig lidstaten hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt om door een nauwere coördinatie van de m.e.r.- en de IPPC-procedure de consistentie te vergroten en de overlapping in documentatie- en beoordelingsactiviteiten tegen te gaan. Wanneer lidstaten beweren dat er een koppeling tot stand is gebracht, is dat doorgaans gebeurd door het formuleren van een leidraad waarin niet meer wordt gezegd dan dat het raadzaam is om de twee procedures gelijktijdig af te handelen.

4.8 Toegang tot de rechter

4.8.1 Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus vereist dat elke verdragspartij ervoor zorgt dat het publiek toegang heeft tot beroepsprocedures om de wettigheid aan te kunnen vechten van handelen of nalaten van particulieren en overheidsinstanties dat in strijd is met nationale milieuwetgeving. De voorgestelde richtlijn, waarmee onder andere de m.e.r.-richtlijn wordt gewijzigd, teneinde het Verdrag van Aarhus in EU-wetgeving om te zetten, bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het betrokken publiek (onder bepaalde voorwaarden) toegang heeft tot een beroepsprocedure voor een gerecht of een andere onafhankelijke en onpartijdige bij wet ingestelde instantie om de materiële of formele wettigheid aan te vechten van besluiten, handelingen of nalatigheden die onderworpen zijn aan de inspraakbepalingen van de m.e.r.-richtlijn (artikel 10bis). Het nieuwe artikel 10bis vereist van lidstaten ook dat zij ervoor zorgen dat een dergelijke procedure snel en doeltreffend is en niet onbetaalbaar duur. Hoewel de vigerende m.e.r.-richtlijn geen voorschriften stelt aangaande de toegang tot de rechter en de wijzigingen aan de m.e.r.-richtlijn zoals die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus nog niet zijn doorgevoerd, is voor deze evaluatie naar informatie gezocht over bestaande regelingen betreffende de toegang tot de rechter in het kader van de m.e.r.-procedure.

4.8.2 Afgaande op de enquêteresultaten lijkt men wat betreft de toegang tot de rechter in m.e.r.-gerelateerde zaken grotendeels te vertrouwen op het gerechtelijk apparaat van de individuele lidstaat. Het gebruik van beroepsprocedures is vaak een kostbare en trage manier om toegang te krijgen tot de rechter en dikwijls ook alleen maar toegankelijk voor degenen die door een besluit rechtstreeks in hun belang worden getroffen, wat niet in overeenstemming is met het ruime concept van 'het betrokken publiek' waarin het Verdrag van Aarhus voorziet. Verscheidene landen hebben de m.e.r.-procedure geïncorporeerd in de reeds bestaande vergunningprocedures, waardoor de beroepsprocedure onderdeel is geworden van de

²⁶ Zie: <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura.htm>

vergunningprocedure en niet rechtstreeks verband houdt met de m.e.r. In Duitsland kan tegen de beslissing tot het al dan niet uitvoeren van de m.e.r. echter pas beroep worden aangetekend nadat het definitieve besluit is genomen. Dit is ook het geval in het Verenigd Koninkrijk. Denemarken is een van de weinige lidstaten waar men ook middenin de procedure, tijdens de screening- of scopingfase, naar de rechter kan stappen. Ook de Ierse wetgeving voorziet in de mogelijkheid om in alle fasen van het planningproces, waarin de m.e.r.-procedure is geïntegreerd, beroep aan te tekenen bij de rechter. De Ierse wetgeving voorziet verder in de mogelijkheid voor derden om in beroep te gaan, waarbij het besluit om toestemming te verlenen voor een project in hoger beroep door een *Bord Pleanála* kan worden getoetst.

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen: toegang tot de rechter

Hoewel de huidige m.e.r.-richtlijn geen bepalingen bevat met betrekking tot beroepsprocedures, hebben de meeste lidstaten daar wel een voorziening voor. De mogelijkheid om in m.e.r.-gerelateerde zaken naar de rechter te stappen, beperkt zich hoofdzakelijk tot het wettelijke recht van de bevolking om beslissingen via de rechter aan te vechten. In de meeste gevallen kan dat pas gebeuren nadat de vergunning voor een project is verleend; weinig lidstaten bieden de mogelijkheid om al in een eerder stadium van de m.e.r.-procedure de gang naar de rechter te maken.

Actie: Teneinde de m.e.r.-richtlijn in overeenstemming te doen zijn met het Verdrag van Aarhus is een wijziging aangenomen waarmee in de richtlijn verplichtingen en rechten worden opgenomen met betrekking tot de toegang tot de rechter.

4.9 Kwaliteitscontrole binnen de m.e.r.

4.9.1 In alle fasen van de m.e.r. kan een kwaliteitscontrole plaatsvinden. Er kunnen regelingen voor kwaliteitscontrole zijn die ervoor zorgen dat de screeningbeslissingen in overeenstemming met de richtlijn zijn, dat alle significante effecten tijdens de scopingfase naar behoren in kaart worden gebracht en dat aan de beslissing tot vergunningverlening een behoorlijk onderzoek van de verstrekte milieugegevens vooraf gaat. Hoewel de m.e.r.-richtlijn hierin niet voorziet, is ook kwaliteitscontrole na de vergunningverlening mogelijk, via monitoring van de milieugevolgen. Onderdeel van kwaliteitscontrole kan ook zijn dat in de verschillende fasen van de procedure wordt gecontroleerd op de kwaliteit van de inspraak. In de richtlijn staat echter niet beschreven op welke wijze het bevoegd gezag zijn taken met betrekking tot screening moet uitvoeren, hoe moet worden bepaald welke informatie in het milieueffectrapport moet worden verstrekt (scoping), hoe de beoordelingen moeten worden aangevuld, en hoe uitvoerig en op welke wijze de beoordelingsresultaten moeten worden gerapporteerd. In zaak nr. 431/99 (Commissie v. Duitsland, “Grosskrotzenburg”) besliste het Hof dat aan de voorschriften van de richtlijn wordt voldaan zolang de milieu-informatie wordt verstrekt of het bevoegd gezag die informatie in zijn bezit heeft en het publiek voorafgaande aan enigerlei beslissing in de gelegenheid wordt gesteld om die informatie te bekijken en er opmerkingen over te maken. De richtlijn bepaalt wel de regels waaraan bij de uitvoering van de m.e.r.-procedure de hand moet worden gehouden, maar legt geen wettelijke basis voor een beoordeling van de kwaliteitscontrole van de verschillende fasen van de procedure. Dit is voorbehouden aan de lidstaten. In kader 3 worden gegevens verstrekt over enkele van de kwaliteitscontrolemaatregelen (voor de scopingfase en het milieueffectrapport) die in enkele van de lidstaten zijn ingevoerd.

Kader 3: kwaliteitscontrole binnen de m.e.r.

Oostenrijk

Over het algemeen onderhouden de vergunningaanvrager en het bevoegd gezag gedurende het m.e.r.-proces uitgebreid contact. Tot die contacten behoren ook informele/formele contacten tijdens de scopingfase. Het bevoegd gezag geeft commentaar op de technische en juridische aspecten van het project en kan voorstellen doen voor geschikte deskundigen op het terrein van effectbeoordeling. Het bevoegd gezag beoordeelt de kwaliteit van de door de vergunningaanvrager verstrekte informatie, hetgeen ofwel door interne of externe deskundigen gebeurt. Een selectie van milieudiensten ontvangt een exemplaar van het uiteindelijke milieueffectrapport en wordt gevraagd om commentaar. Alle documentatie betreffende de aanvraag ligt voor het publiek ter inzage beschikbaar. Het publiek heeft zes weken de tijd voor het maken van op- of aanmerkingen over deze stukken.

België – Brussel

‘Scoping’ is verplicht. Daarbij stelt het bevoegd gezag de eisen vast waaraan het milieueffectrapport moet voldoen. Opdrachtgevers moeten voor het opstellen van een milieueffectrapport gebruik maken van de diensten van een erkend consultant. Na afronding van de studie wordt het rapport door een begeleidingscommissie getoetst (samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken overheden). Deze kan het rapport goedkeuren of er zolang verbeteringen in aanbrengen totdat de onderwerpen die in de specificaties voor het rapport worden genoemd, naar tevredenheid zijn behandeld.

België – Vlaanderen

Opdrachtgevers moeten voor de milieueffectbeoordeling gebruik maken van erkende deskundigen en een voorstel doen voor een team van deskundigen op dit terrein. Voorts moet aan de ‘m.e.r.-cel’ van de milieudienst een schets van het milieueffectrapport ter goedkeuring worden voorgelegd. Hoewel scoping niet verplicht is, worden op dit terrein wel informele eisen gesteld en is een standaardonderdeel van de m.e.r.-procedure dat vertegenwoordigers van alle relevante overheidsdiensten, de opdrachtgever en de m.e.r.-deskundigen bijeenkomen om te praten over de gewenste inhoud van het milieueffectrapport. Tijdens de tweede bijeenkomst van deze groep wordt gesproken over het concept-rapport. Het definitieve rapport behoeft de goedkeuring van de ‘m.e.r.-cel’ van de milieudienst. ‘Richtlijnenboek’ voor milieueffectrapporten.

België – Wallonië

De milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd door een door de minister van Milieuzaken erkende instelling. Het bevoegd gezag en een onafhankelijke milieuraad (samengesteld uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, universiteiten, overheidsinstellingen voor het milieu, vakbonden, het grote publiek, enz.) toetsen het milieueffectrapport. Als het rapport als niet bevredigend wordt beschouwd, kan het bevoegd gezag om aanvullende informatie vragen. Als ook de aanvullende informatie niet naar tevredenheid is, kan de aanvraag worden geweigerd.

Denemarken

Als onderdeel van scoping moet het bevoegd gezag de bevolking raadplegen. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de m.e.r. Het milieueffectrapport wordt ook door een nationale milieudienst gecontroleerd.

Finland

De opdrachtgever bereidt een scopingrapport voor, dat vervolgens door het bevoegd gezag wordt beoordeeld. In het voorkomende geval wordt aangegeven op welke punten het voorgestelde beoordelingsprogramma moet worden herzien. Het bevoegd gezag controleert of het definitieve milieueffectrapport voldoet. Vaak wordt daarvoor nog een concept-rapport voor inofficieel commentaar aan het bevoegd gezag voorgelegd. Het grote publiek en overheidsinstellingen kunnen opmerkingen maken over het scoping- en het milieueffectrapport. Wanneer het bevoegd gezag deze

stukken op hun kwaliteit beoordeelt, houdt het rekening met de opmerkingen die erover zijn gemaakt. Het ministerie van Milieuzaken stelt momenteel richtsnoeren op betreffende de toetsing van scopingrapporten, milieueffectrapporten en het beheer van de m.e.r.-procedure.

Frankrijk

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de m.e.r. Sommige overheden hebben leidraden opgesteld. Het bevoegd gezag kan ook door regionale milieudiensten worden geadviseerd. Op nationaal niveau kan de minister van Milieuzaken zich uitspreken over het voorstel en desgewenst een advies geven over het milieueffectrapport. Voor projecten die op grond van de aard en de kosten ervan belangrijk worden geacht, wordt advies ingewonnen bij nationale en regionale overheden.

Duitsland

Het bevoegd gezag beoordeelt de kwaliteit en volledigheid van de verstrekte informatie. Een vergunningprocedure kan niet eerder beginnen dan nadat het bevoegd gezag de kwaliteit en volledigheid van de verstrekte informatie als tevredenstellend heeft beoordeeld. Zo nodig kunnen externe deskundigen worden aangewezen om het bevoegd gezag bij het beoordelen van de informatie te helpen.

Nederland

Nederland beschikt over een onafhankelijke Commissie voor de m.e.r., die als onderdeel van haar kwaliteitscontroleprocedures toeziet op een juist verloop van een groot deel van het m.e.r.-proces.

Portugal

Het bevoegd gezag controleert de kwaliteit en volledigheid van de verstrekte informatie en kan om aanvullende informatie vragen. Als de informatie onvolledig is, wordt de vergunningaanvraag voor het project afgewezen en moet een nieuwe m.e.r. worden uitgevoerd.

4.9.2 Zoals opgemerkt bij de bespreking van screening in hoofdstuk 3 van dit verslag, wordt in de lidstaten maar weinig aandacht besteed aan controle op de werking van het screeningproces. Enquêtegegevens uit het Verenigd Koninkrijk wijzen op een groot gebrek aan samenhang in de gebruikte methoden. Veel hangt af van de mate waarin het bevoegd gezag overtuigd is van het nut van de m.e.r. en van de middelen waarover men beschikt voor de beoordeling van complexe milieueffectrapporten, waarbij sommige overheden geen m.e.r. voorschrijven “wanneer dat vermeden kan worden”²⁷. Wat screening betreft, lijkt de enige maatregel voor kwaliteitscontrole waarin de meeste lidstaten voorzien, de mogelijkheid om tegen een beslissing in beroep te gaan bij de rechter wanneer deze beslissing betrekking heeft op een project van de in bijlage II genoemde categorieën waarvoor geen m.e.r. wordt verlangd maar waarvoor het waarschijnlijk is dat het aanzienlijke milieueffecten zal hebben. Dit is een buitengewoon inefficiënte manier van kwaliteitscontrole. Zonder een of andere vorm van centrale toetsing van screeningbesluiten, zijn de lidstaten niet in staat om de kwaliteit te controleren van het proces dat aan zo'n besluit vooraf gaat. Met betrekking tot scoping is de situatie anders, in de zin dat de scopingfase slechts in een paar lidstaten verplicht is gesteld. Wanneer de scopingfase discretionair is, is de enig mogelijke manier van kwaliteitscontrole, het gebruik van richtsnoeren. Er zijn drie methoden gesignaleerd om te zorgen voor kwaliteitscontrole tijdens de scopingfase:

²⁷ Zie: Weston, J. (2000) EIA, Decision Making Theory and Screening and Scoping in UK Practice, in Journal of Environmental Planning and management, Vol. 43, No. 2, blz. 185-203.

- het bevoegd gezag stelt specificaties op voor het milieueffectrapport, als onderdeel van een verplicht scopingproces (bijv. België-Brussel);
- de vergunningaanvrager stelt een concept-rapport op, dat door het bevoegd gezag wordt getoetst en zo nodig door de opdrachtgever herzien (bijv. Finland, Zweden);
- op basis van overleg met het publiek, adviseurs en een onafhankelijke instantie worden voor elk project afzonderlijk specifieke richtsnoeren geformuleerd voor de inhoud van het milieueffectrapport (bijv. Nederland).

4.9.3 Sommige aspecten van de controle op de kwaliteit van de verstrekte milieu-informatie zijn al in hoofdstuk 3 besproken. Met betrekking tot screening en scoping is opgemerkt dat de kwaliteitscontrole betreffende de inhoud, de diepgang en de geschiktheid van de door opdrachtgevers verstrekte milieu-informatie maar in zeer beperkte mate is gecentraliseerd. Zoals is gebleken in hoofdstuk 3, heeft minder dan de helft van de lidstaten onderzoek gedaan naar de kwaliteit en toereikendheid van de tot dusver overgelegde informatie of rapporten. En in de gevallen waarin dat onderzoek wel is verricht, bleken de rapporten doorgaans van slechte kwaliteit. Enkele lidstaten hebben richtsnoeren opgesteld om de kwaliteit van de milieu-informatie en de rapporten te verbeteren (zie tabel 17).

4.9.4 De lidstaten is gevraagd op basis van welke factoren de kwaliteit en toereikendheid van de door de opdrachtgever verstrekte informatie wordt beoordeeld, en of van checklists en dergelijke gebruik wordt gemaakt. Bijlage IV bij de m.e.r.-richtlijn, waarin het soort gegevens staat opgesomd dat in het milieueffectrapport moet worden verstrekt, wordt door Oostenrijk, waar deze bijlage nu in nationale wetgeving is omgezet, als een checklist gezien. Een deskundigenteam bij de overheidsinstantie die met de m.e.r. is belast, en instanties die met dit team samenwerken, ziet toe op naleving. Andere officiële instanties (bijv. de ombudsman voor het milieu, de gastgemeente, het federaal ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterbeheer) kunnen opmerkingen maken over de kwaliteit van het milieueffectrapport, net als de bevolking. België-Vlaanderen, Denemarken en Duitsland geven eveneens te kennen dat de omgezette voorschriften van bijlage IV de rol van checklist vervullen. In Ierland worden personen die willen weten welke informatie in milieueffectrapporten moet staan, verwezen naar de “Guidelines on the information to be contained in Environmental Impact Statements”. In het Verenigd Koninkrijk is door het ministerie van Vervoer, Lokaal Bestuur en de Regio’s een ‘Guide to Procedures’ gepubliceerd, waarin een checklist is opgenomen. Ook de leidraad van de Europese Commissie en andere bronnen bevatten een checklist. In Italië zijn bij decreet (DPCM van 27.12.1988) “technische voorschriften” gegeven aangaande de inhoud van een milieueffectrapport. En in Frankrijk is hierover een algemene leidraad gepubliceerd, samen met technische handleidingen voor de belangrijkste projecttypen.

4.9.5 Ten behoeve van kwaliteitsbevordering kent de Finse vereniging voor de m.e.r. tijdens haar jaarlijkse conferentie een onderscheiding toe voor het “milieueffectrapport van het jaar”. In Nederland worden voor elk rapport afzonderlijk specifieke richtsnoeren geformuleerd, op basis van breed overleg met de bevolking, adviseurs en de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze projectspecifieke richtsnoeren zijn afgeleid van de bepalingen van de Nederlandse m.e.r.-wetgeving.

Tijdens de fase waarin wordt vastgesteld of het rapport formeel aanvaardbaar is (wat niet hoeft te betekenen dat het ook wordt goedgekeurd) controleert het bevoegd gezag of de inhoud van het rapport voldoet aan de specifieke richtsnoeren voor dat rapport. Wanneer de informatie niet naar tevredenheid is, wordt aanvullende informatie gevraagd. Vervolgens beoordeelt de Commissie voor de milieueffectrapportage of de informatie een juist beeld geeft van de stand van zaken, of relevante alternatieven worden beschreven, en dan met name het meest milieuvriendelijke alternatief, en of de informatie van voldoende kwaliteit is. In bijna alle gevallen waarin de informatie in eerste instantie als ontoereikend werd beschouwd en derhalve aanvullende informatie werd verlangd, is die aanvullende informatie vervolgens ook verstrekt. Andere deelnemers in het Nederlandse systeem van kwaliteitscontrole, zijn het publiek, de regionale en milieuoverheden en instanties voor natuurbehoud.

4.9.6 Voor een kwalitatieve beoordeling van de resultaten van het m.e.r.-proces is controle achteraf nodig, d.w.z. nadat de vergunning is verleend. De m.e.r.-richtlijn voorziet hier niet in, ofschoon het in zeer veel landen een gebruikelijk onderdeel van de procedure is. In sommige lidstaten zijn mechanismen ingevoerd voor het evalueren van de resultaten van de m.e.r. De Nederlandse m.e.r.-wetgeving bevat een evaluatiebepaling ingevolge waarvan het bevoegd gezag een evaluatieprogramma moet samenstellen. In het kader van dit programma wordt beoordeeld of de voorspellingen in het milieueffectrapport zijn uitgekomen, door deze voorspellingen af te zetten tegen de werkelijke situatie. Indien uit de evaluatie blijkt dat de gevolgen voor het milieu ernstiger zijn dan voorspeld, kan het bevoegd gezag extra milieumaatregelen voorschrijven. De evaluatie gebeurt gewoonlijk vijf jaar na de uitvoering van het project. Het evaluatieverslag is openbaar. De Griekse nationale wetgeving voorziet eveneens in een evaluatie van de resultaten van de m.e.r., als onderdeel van de procedure voor verlenging van de milieuvergunning. Een milieuvergunning wordt voor een bepaalde periode verleend en is gedurende de gehele looptijd van het project van kracht. Als zich aan het einde van bedoelde periode geen belangrijke veranderingen met betrekking tot de milieueffecten van het project hebben voorgedaan, zal de vergunning worden verlengd. Zo niet, dan wordt een nieuwe m.e.r.-procedure ingeleid, die leidt tot het opleggen van nieuwe milieueisen voor het project of zelfs tot het weigeren van de vergunning. Ook is het mogelijk dat aan een nieuwe vergunning de voorwaarde wordt verbonden dat de installatie wordt verplaatst. In Brussel zijn milieuvergunningen maar vijftien jaar geldig, waarna ze verlengd moeten worden. Na dertig jaar moet een nieuwe m.e.r.-procedure worden ingeleid. In Oostenrijk moet voor bepaalde projecttypen (waaronder afvalverwerkingsbedrijven, vliegvelden, hydro-elektrische centrales, faciliteiten voor de behandeling van radioactief afval en sommige auto- en spoorwegprojecten) drie tot vijf jaar nadat de installatie in werking is getreden, een post-projectanalyse worden uitgevoerd. Onderzocht wordt dan of de eisen die aan de vergunning zijn gesteld, zijn nageleefd en of de voorspellingen in het milieueffectrapport overeenkomen met de werkelijke milieugevolgen. Verder zijn andere projecten op grond van verschillende verordeningen aan verplichtingen met betrekking tot monitoring onderworpen. Dit hoeft echter niet specifiek betrekking te hebben op de informatie die voor de m.e.r. relevant is. In Wallonië wordt momenteel een evaluatiemethode ontwikkeld. In Spanje maakt men gebruik van een 'waakzaamheidsmaatregel' om te verzekeren dat mitigerende maatregelen ('herstelmaatregelen') worden uitgevoerd.

Tabel 17 – Richtsnoeren voor milieueffectrapporten

| Lidstaten | Richtsnoeren voor het opstellen van milieueffectrapporten |
|-------------------|--|
| Oostenrijk | <p>Algemene richtsnoeren voor milieueffectrapporten – federaal ministerie van Milieuzaken</p> <p>Richtsnoeren voor milieueffectrapporten van afvalverbrandings- en thermische centrales</p> <p>www.ubavie.gv.at/umweltregister/uvp/intro/htm</p> <p>Federaal ministerie van Landbouw, Bosbouw, Milieu en Waterbeheer:</p> <p>Richtsnoeren betreffende skigebieden, winkelcentra, enz.</p> <p>www.lebensministerium.at/Umwelt/Umweltverträglichkeitsprüfung/Materialien zur UVP</p> <p>Sommige deelstaten hebben eigen richtsnoeren geformuleerd.</p> |
| België | <p>Brussel Er bestaan geen generieke richtsnoeren voor de m.e.r.. Wel heeft het bevoegd gezag op basis van de resultaten van publieke inspraak en adviezen van het College van burgemeester en schepenen van de verschillende betrokken gemeenten, specifieke richtsnoeren opgesteld.</p> <p>Vlaanderen Algemene procedurele en methodologische richtsnoeren alsook activiteitgerelateerde richtsnoeren.</p> <p>Wallonië Er wordt momenteel gewerkt aan richtsnoeren, die te zijner tijd op een website zullen worden gepubliceerd.</p> |
| Denemarken | Nationale richtsnoeren voor de m.e.r.: www.mim.dk/lpa |
| Finland | <p>Opdrachtgevers en sectorale overheden (bijv. energieproductie, mijnbouw, vervoer) hebben richtsnoeren opgesteld.</p> <p>Richtsnoeren betreffende de m.e.r. voor projecten in het noordpoolgebied, op http://finnbarents.urova.fi/aria/index.asp (Engels).</p> |
| Frankrijk | Enige voorlopige, niet-verbindende algemene leidraden, bestaande uit aanbevelingen; de nadruk wordt gelegd op proportionaliteit. |
| Duitsland | Een federale algemene maatregel van bestuur met richtsnoeren betreffende de m.e.r.; ook enkele deelstaten hebben richtsnoeren geformuleerd. |
| Ierland | In 1995 zijn door de Environmental Protection Agency richtsnoeren gepubliceerd betreffende de informatie die in milieueffectrapporten moet worden verstrekt, welke in 2002 zijn geactualiseerd. De begeleidende ‘Advice Notes’ worden in 2002 herzien. Zie www.epa.ie |
| Italië | Nog niet beschikbaar. |
| Nederland | Er bestaan geen generieke m.e.r.-richtsnoeren. Wel formuleert het bevoegd gezag specifieke richtsnoeren voor individuele projecten, op basis van de resultaten van |

| | |
|----------------------------|--|
| | publieke inspraak en advies van de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage. |
| Verenigd Koninkrijk | In 1995 is een gids gepubliceerd met voorbeelden van 'good practice' met betrekking tot het opstellen van milieueffectrapporten. |

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen: kwaliteitscontrole

Er zijn maar weinig formele regelingen ingevoerd om de kwaliteit van de m.e.r.-procedure te bewaken. De richtlijn zelf is vrij zwak op dit punt en richt zich meer op de procedurele aspecten van de m.e.r. De kwaliteitscontrole wordt grotendeels overgelaten aan het bevoegd gezag of gebeurt in het kader van een rechterlijke toetsing. Door het ontbreken van een centraal toezicht op de belangrijkste fasen van de m.e.r.-procedure is het voor de lidstaten moeilijk om ervoor te zorgen dat deze consistent en correct wordt toegepast. Toch zijn er wel wat voorbeelden van vernieuwing aan te wijzen. Sommige lidstaten werken bijvoorbeeld met controles achteraf om de kwaliteit van de uitkomst van het m.e.r.-proces te waarborgen.

Actie: zie aanbeveling 5.4.2. (a), (d), (e) en (k).

5. DE DOELTREFFENDHEID VAN DE M.E.R.-RICHTLIJN ALS GEHEEL

5.1.0 Inleiding

5.1.1 In de preambule van de m.e.r.-richtlijn wordt gesteld dat "het beste milieubeleid erin bestaat het ontstaan van vervuiling of hinder van meet af aan te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden". Naar het oordeel van de Commissie is de m.e.r. een belangrijk hulpmiddel voor de besluitvorming, waarmee wordt getracht ervoor te zorgen dat voor grotere projecten die waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zullen hebben, een milieubeleid wordt gevolgd dat op een pro-actieve aanpak is gebaseerd. In de preambule wordt er verder op gewezen dat "het noodzakelijk lijkt dat de beginselen van milieueffectbeoordeling worden geharmoniseerd, met name ten aanzien van de vraag welke projecten aan milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, de voornaamste verplichtingen van de opdrachtgevers en de inhoud van de milieueffectbeoordeling". De mate waarin de m.e.r.-richtlijn helpt met het verwezenlijken van het preventieve aspect van het milieubeleid en de mate waarin de beoordeling van projecten, de verplichtingen van opdrachtgevers en de inhoud van milieueffectbeoordelingen zijn geharmoniseerd, kunnen beide worden gezien als een maatstaf voor de doeltreffendheid van de richtlijn als geheel.

5.1.2 Met de wijzigingen die bij Richtlijn 97/11/EG zijn aangebracht, is de procedurele basis van de m.e.r. aanzienlijk versterkt. Richtlijn 97/11/EG heeft ook de harmonisering versterkt van de m.e.r.-plichtige projecten, door de lijst van projecten in bijlage I uit te breiden. Met de in bijlage III opgesomde selectiecriteria voor in bijlage II genoemde projecten, verschaft de gewijzigde richtlijn een stevige basis om ervoor te zorgen dat screeningbesluiten op heldere milieuoverwegingen zijn gebaseerd. Desalniettemin is uit deze evaluatie gebleken dat er zowel met betrekking tot de benadering als de toepassing van de m.e.r. grote verschillen tussen de lidstaten bestaan. Dus ondanks de sterke punten in de richtlijn, schiet deze toch ook op enkele punten tekort. In dit laatste hoofdstuk van het verslag wordt een analyse gemaakt van de sterke en zwakke punten van de richtlijn als geheel, als een aanvullende beoordeling van de doeltreffendheid ervan. Op basis hiervan zullen aanbevelingen worden gedaan voor een verdere versterking van de toepassing van de richtlijn.

5.1.3 Deze evaluatie heeft een grote hoeveelheid informatie opgeleverd over de werking van de m.e.r. in de lidstaten. Er is gekeken naar voorbeelden van goede werkwijzen ('best practice'), maar ook naar werkwijzen die minder goed zijn. Zo kan een lidstaat bepaalde regelingen hebben ingevoerd die het summum van 'best practice' vormen, maar tegelijkertijd weinig overtuigd is van het nut van het m.e.r.-proces als geheel. Uit het onderzoek van de beoordeelde informatie kunnen maar moeilijk eenduidige conclusies worden getrokken over de betekenis van de m.e.r. bij de besluitvorming over projecten. De respondenten maken duidelijk dat de milieuoverwegingen die uit het m.e.r.-proces naar voren komen, in de besluitvorming worden afgewogen tegen maatschappelijke en economische overwegingen. Literatuuronderzoek naar het effect van de m.e.r.-richtlijn duidt er echter op dat deze vooral belangrijke effecten heeft gehad op de ontwerpfase van projecten, omdat nu meteen vanaf het begin mitigerende maatregelen in projecten worden ingebouwd. De openbaarheid van het besluitvormingsproces en het publieke onderzoek van de milieu-informatie dwingt projectontwerpers om hun project bij de start van de

vergunningverleningsprocedure in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen. Dit zou moeten leiden tot betere, meer milieuvriendelijke projecten. Maar wanneer lidstaten noch het proces noch het resultaat van de m.e.r. kunnen bewaken, zijn zij niet in staat om te bevestigen dat dit ook werkelijk het geval is.

5.2 Sterke punten

5.2.1 Tijdens de evaluatie zijn tal van sterke punten in de uitvoering van de m.e.r.-richtlijn naar voren gekomen. Deze sterke punten hebben zowel betrekking op de uitvoering van de procedures zoals die in de richtlijn zijn neergelegd als op de toepassing van goede werkwijzen door individuele lidstaten, die vaak verder gaan dan wat de richtlijn voorschrijft. Veel landen hebben naast de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de screening, scoping, toetsing en beoordeling van cumulatieve effecten, ook zelf richtsnoeren opgesteld voor 'best practice'. Ook zijn leidraden verkrijgbaar over specifieke projecten en specifieke thema's, zoals gezondheidseffecten. Omdat de lidstaten bij de omzetting en uitvoering van de m.e.r.-richtlijn vol overtuiging gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden van het subsidiariteitsbeginsel is nu in de EU ten aanzien van screening, scoping en toetsing een scala aan benaderingswijzen te vinden. Sommige landen beschikken over goede databanken inzake m.e.r.-activiteiten, waardoor zij jaarlijks een duidelijk beeld kunnen geven van de behaalde resultaten, onderscheiden naar bijlage en projecttype. Dit is bijzonder nuttig voor het bewaken van de uitvoering van de procedure, het volgen van trends en voor onderzoeksactiviteiten met betrekking tot de m.e.r.

5.2.2 Er zijn zeer weinig verzoeken gedaan voor aanvullende wijzigingen van de richtlijn of voor een verdere verduidelijking door de Commissie van de definities van de verschillende projecttypes. Ook de huidige scheiding tussen bijlage I- en bijlage-II-projecten lijkt weinig reden tot bezorgdheid te vormen. Veel lidstaten lijken bij screening gebruik te maken van de 'verkeerslicht'-benadering en hebben op basis van de selectiecriteria van bijlage III insluitings-, uitsluitings- en indicatieve drempels ontwikkeld. De meeste lidstaten staan duidelijk positief tegenover de invoering van bijlage III als een hulpmiddel voor het nemen van meer consistente screeningbesluiten en hebben deze direct in hun eigen m.e.r.-wetgeving omgezet. De selectiecriteria van bijlage III voor kwetsbare geografische gebieden zijn geïncorporeerd in de nationale m.e.r.-wetgeving van de lidstaten. In veel gevallen hebben zij het concept zelfs dusdanig uitgebreid dat daaronder ook de gebieden vallen die men zelf op nationaal niveau als milieugevoelig heeft aangewezen. Veel lidstaten onderkennen de waarde van een vroege scopingfase. In enkele gevallen is dit zelfs verplicht gesteld en wordt het publiek in deze fase de mogelijkheid van inspraak geboden. Enkele lidstaten hebben de toetsingsprocedure geformaliseerd, teneinde er zeker van te zijn dat de milieu-informatie die aan het bevoegd gezag wordt verstrekt, in overeenstemming met de richtlijn is. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de lidstaten zich ervan bewust zijn dat het probleem van de 'salamitactiek' moet worden aangepakt en dat het noodzakelijk is dat een verandering of uitbreiding van een project aan een effectbeoordeling wordt onderworpen. In sommige lidstaten moet een voorstel voor capaciteitsverandering vergezeld gaan van een milieueffectrapport, ook als daarvoor geen bouwwerkzaamheden noodzakelijk zijn. Veel lidstaten hebben voor de aanpak van problemen als de 'salamitactiek', de cumulatie van projecten en grensoverschrijdende effecten heldere procedures vastgesteld. Daartoe behoren onder meer procedures voor de toetsing van de milieu-informatie die door de opdrachtgever

wordt verstrekt, controle achteraf en het coördineren van de m.e.r.- en de IPPC-procedure.

5.2.3 In sommige lidstaten neemt het overwegen van alternatieven een centrale plaats in binnen het m.e.r.-proces, en in de meeste lidstaten is een beoordeling van het nulalternatief verplicht gesteld. Men lijkt zich steeds meer bewust van de problemen die voortkomen uit de eis om de cumulatie van effecten te beoordelen. In veel lidstaten zijn maatregelen genomen om iets te doen aan deze problemen. Tal van lidstaten hebben innovatieve systemen geïmplementeerd om te waarborgen dat het publiek al in een zeer vroeg stadium van de m.e.r.-procedure zijn stem kan laten horen en in de hele EU wordt het publiek in de gelegenheid gesteld om zich uit te spreken over m.e.r.-plichtige projecten. Bovendien zullen de inspraak van het publiek en de toegang tot de rechter aanzienlijk verbeteren wanneer het Verdrag van Aarhus in de m.e.r.-richtlijn wordt omgezet. De ontwerp-richtlijn COM(2000) 839, *“tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma’s betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen van de Raad 85/337/EEG en 96/61/EG”*, verruimt het toepassingsgebied van publieke inspraak in de m.e.r., doordat bepaalde bijzonderheden en praktische zaken in de richtlijn worden opgenomen. In sommige lidstaten geldt het vereiste dat een project ook na de vergunningverlening aan een milieumonitoring wordt onderworpen, teneinde de kwaliteit van de uitkomst van de m.e.r.-procedure te waarborgen.

5.3 Zwakke punten

5.3.1 De keerzijde van de medaille is dat deze evaluatie ook tal van zwakke punten aan het licht heeft gebracht, waar de uitvoering van de m.e.r.-richtlijn zou kunnen worden versterkt. Uit de evaluatie van de omzetting van Richtlijn 97/11/EG is gebleken dat de nieuwe maatregelen die met deze richtlijn zijn ingevoerd, nog niet in alle lidstaten volledig zijn geïmplementeerd. De vertraging die sommige lidstaten hebben opgelopen bij de implementatie van de bij Richtlijn 97/11/EG aangebrachte wijzigingen, strookt niet met het algemene belang dat de EU, als geheel, hecht aan de m.e.r. als een instrument voor de uitvoering van een breder milieubeleid. Uit de onderzochte gegevens kan niet worden opgemaakt of alle in bijlage II genoemde projecten het onderwerp van een systematische screening zijn. De hoogte van de drempelwaarden die voor deze projecten zijn vastgesteld, varieert aanzienlijk tussen de lidstaten. Voor sommige projecttypen kunnen de verschillen wel een tienvoud bedragen. In sommige gevallen lijkt er beneden een nationaal vastgestelde imperatieve drempelwaarde/criterium geen screening plaats te vinden, en er bestaat nog steeds de mogelijkheid dat hele categorieën van projecten niet aan een m.e.r. worden onderwerpen. Er is maar weinig informatie verstrekt over de wijze waarop screeningsystemen in de praktijk op het niveau van het bevoegd gezag functioneren. Het lijkt erop dat de mate van m.e.r.-activiteit aanzienlijk varieert tussen de lidstaten en dat de kennis over deze activiteit grote hiaten vertoont: in sommige gevallen vindt op nationaal niveau weinig of geen monitoring plaats. Slechts een paar lidstaten zijn van mening dat voor het ‘betrokken publiek’ ook in de screeningfase een rol is weggelegd.

5.3.2 In de landen die scoping niet verplicht hebben gesteld of die bij scoping geen inspraakmogelijkheden bieden, lijkt er weinig echte belangstelling voor scoping te bestaan. In veel lidstaten toetst het bevoegd gezag de milieu-informatie op geschiktheid en volledigheid zonder gebruik te maken van specifieke, op nationaal

niveau opgestelde, checklists of criteria. In ongeveer de helft van de lidstaten is geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatie in milieueffectrapporten, en veel lidstaten lijken weinig of geen informatie te hebben over de kwaliteit of volledigheid van de rapporten.

5.3.3 De mate van inspraak varieert aanzienlijk en de interpretatie van 'het betrokken publiek' loopt uiteen van tamelijk beperkt tot ruim. In de EU bestaat geen standaardaanpak en op dit moment is het onmogelijk om zich een oordeel te vormen over de effectiviteit van publieke inspraak. Er is behoefte aan betere formele en informele regelingen voor overleg over grensoverschrijdende effecten tussen buurlanden, en aan een garantie dat die regelingen praktisch zijn. Het lijkt alsof de uitvoering van de m.e.r.- en die van andere relevante richtlijnen, zoals de IPPC- en de Habitatrichtlijn, maar weinig wordt gecoördineerd. Er zijn weinig formele regelingen vastgesteld voor een algemene controle op de kwaliteit van de m.e.r.-procedures en de lidstaten lijken maar weinig toezicht te houden op de uitvoering van de m.e.r. Het ontbreekt aan essentiële informatie over belangrijke terreinen van de m.e.r., zoals het aantal m.e.r.'s dat heeft plaatsgevonden, de kwaliteit van de milieu-informatie alsook informatie over screeningbeslissingen, publieke inspraak, de 'salamitactiek', cumulatieve effecten, gezondheidseffecten, biodiversiteit en besluitvorming. Daartoe behoort ook informatie over vertragingen tussen onderzoek van de verstrekte milieu-informatie en de uiteindelijke beslissing, en tussen de beslissing en de uitvoering.

5.4 Aanbevelingen

5.4.1 De informatie in dit verslag heeft verscheidene tekortkomingen en zwakke punten aan het licht gebracht. Deze moeten zorgvuldig tegen andere factoren worden afgewogen, teneinde vast te stellen of de m.e.r.-richtlijn in dit stadium verdere aanpassing behoeft. Het grootste probleem lijkt in de meeste gevallen niet te liggen bij de omzetting van de wettelijke voorschriften van de richtlijn, maar bij de toepassing en uitvoering ervan. Op grond van de vastgestelde zwakke punten is wel duidelijk dat de toepassing van de richtlijn in diverse opzichten moet worden verbeterd en versterkt. De richtlijn biedt het raamwerk en de bestaande inbreukmechanismen bieden juridische mogelijkheden om te zorgen voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn. Om de doeltreffendheid van de richtlijn te verbeteren, is het belangrijk dat de lidstaten zich verantwoordelijk opstellen en de informatie in dit verslag op een positieve manier gebruiken om individueel en gezamenlijk hun prestaties te verbeteren.

5.4.2 Dat kan op diverse manieren:

- (a) De lidstaten moeten hun nationale en regionale m.e.r.-wetgeving onder de loep nemen en de tekortkomingen verhelpen (bijv. met betrekking tot drempelwaarden, kwaliteitscontrole, salamitactieken, cumulatieve effecten e.d.). De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om de komende wijziging van de m.e.r.-richtlijn in het kader van de omzetting van het Verdrag van Aarhus daarvoor aan te grijpen.
- (b) Een nauwgezette procedure voor het bijhouden van jaarcijfers is onmisbaar om op jaarbasis betrouwbare informatie te kunnen verstrekken over aantal en soort m.e.r.-projecten en de uitkomst van belangrijke beslissingen. Voorzover de lidstaten nog niet over dergelijke systemen

beschikken, moeten ze die invoeren. De Commissie is van mening dat de lidstaten op die manier beter zullen kunnen bepalen hoeveel milieueffectrapportages er zijn uitgevoerd en voor welke soorten projecten, en dat ze de resultaten en de kwaliteit van die rapportages beter zullen kunnen beoordelen. Aan de hand daarvan kunnen ze hun systemen dan weer verbeteren.

- (c) Met betrekking tot screening moeten de lidstaten die gebruik maken van vaste drempels voor m.e.r.-plichtige projecten, zich ervan vergewissen dat dit systeem garandeert dat alle projecten die aanzienlijke effecten zouden kunnen hebben, aan een passende screening worden onderworpen. De Commissie verwacht dat ze daarbij met name aandacht besteden aan projecten die in of nabij kwetsbare gebieden zijn gepland en aan de mogelijke cumulatieve gevolgen van projecten.
- (d) De Commissie dringt erop aan dat de lidstaten meer gebruik maken van de richtsnoeren die zij heeft gegeven inzake screening, scoping, toetsing en cumulatieve effecten. Ook zou er op nationaal niveau meer voorlichting moeten komen over het gebruik van deze kwaliteitscontroledocumenten. Deze documenten zijn te vinden op de webpagina van DG Milieu: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>.
- (e) De kwaliteit van het m.e.r.-proces, en vooral het MER, vormt de sleutel tot een doeltreffende m.e.r.-procedure. De Commissie dringt erop aan dat lidstaten die nog geen formele regeling hebben voor de toetsing van de milieu-informatie die door opdrachtgevers van projecten wordt verstrekt, dergelijke regelingen alsnog treffen om een stipte naleving van de m.e.r.-richtlijn te waarborgen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het opzetten van deskundigencommissies, richtsnoeren voor de samenwerking tussen deskundigen, duidelijke instructies ten aanzien van verantwoordelijkheden, toetsing door onafhankelijke externe deskundigen, enz. Een ander mogelijk instrument voor kwaliteitscontrole is de invoering van een efficiënt systeem voor controle achteraf.
- (f) De Commissie is van mening dat er in bepaalde lidstaten specifieke voorlichting voor lokale en regionale autoriteiten moet komen om hun kennis van de m.e.r.-richtlijn en de toepassing daarvan in hun land te vergroten. Mechanismen voor efficiënt bestuurlijk beheer moeten de capaciteitsopbouw helpen intensiveren.
- (g) In grensoverschrijdend verband moeten de lidstaten meer gebruik maken van de UNECE-richtsnoeren voor bilaterale en multilaterale overeenkomsten en de praktische aspecten van grensoverschrijdende milieueffectrapportage (zie de webpagina van UNECE: <http://www.unece.org/env/eia>). De Commissie denkt dat dit zal helpen om goede regelingen te treffen, bijvoorbeeld voor rechtstreeks contact tussen het bevoegd gezag en andere instanties voor overleg over grensoverschrijdende effecten.
- (h) De kwaliteit van de m.e.r. heeft gevolgen voor het besluitvormingsproces en is van essentieel belang voor de doeltreffendheid

van de richtlijn. Welke invloed de uitkomst van de m.e.r. heeft op de besluitvorming, is wezenlijk voor hetgeen met de m.e.r. en de richtlijn wordt beoogd. De kwaliteit van het besluit is afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die in het kader van het m.e.r.-proces is verstrekt, en de waarde van een goede m.e.r. moet tot uitdrukking komen in een besluit dat duidelijk rekening houdt met de milieudimensie die in het m.e.r.-proces naar voren is gekomen. In sommige lidstaten geldt dat de vergunning wordt geweigerd ingeval ernstige milieuschade wordt voorspeld. Wat dat betreft is de Commissie van mening dat de lidstaten hun nationale procedures zo nodig moeten aanscherpen en moeten zorgen dat de voorwaarden die aan (vervolg)besluit(en) worden verbonden, volstaan om eventuele voorspelde milieuschade te voorkomen of te beperken.

- (i) De Commissie zal nagaan welke behoefte er is aan nader onderzoek naar het gebruik van drempelwaarden en de diverse screeningsystemen. Op basis daarvan moet er meer duidelijkheid worden verschaft en moet vergelijkbare informatie worden verkregen die het mogelijk maakt, duidelijke conclusies te trekken over manieren om het screeningproces te verbeteren en consistentier te maken. **(Initiatief 1)**.
- (j) Indien deze aanbevelingen worden opgevolgd, zal dit de doeltreffendheid van de richtlijn al enigermate verbeteren. De Commissie zal samen met de lidstaten nagaan hoe de reeds beschikbare richtsnoeren kunnen worden verbeterd en uitgebreid. In overleg met deskundigen uit de lidstaten en andere belanghebbenden zoals NGO's, lokale en regionale overheden en het bedrijfsleven wil de Commissie een interpretatieve en praktijkgerichte leidraad opstellen. Die zou kunnen helpen om iets te doen aan de bestaande verschillen ten aanzien van de afbakening van de projecten die onder de richtlijn vallen, de vaststelling en toepassing van drempelwaarden en beoordelingscriteria, de manier waarop het scopingproces wordt uitgevoerd, de relatie tussen de effecten van verschillende projecten (cumulatief effect, salamitactieken), de manier waarop risico's in de rapportages aan de orde komen, en het soort gegevens dat moet worden bijgehouden. De leidraad kan er ook toe bijdragen dat beter rekening wordt gehouden met gezondheidseffecten, die in het m.e.r.-proces in de lidstaten inconsistent of slechts ten dele in aanmerking worden genomen. Er is duidelijk behoefte aan een meer systematische aanpak. De aangekondigde communautaire strategie inzake gezondheid en milieu zal een solide basis vormen voor een dergelijke aanpak doordat zij overeenstemming tot stand brengt ten aanzien van de reikwijdte van het begrip "gezondheid van het milieu", en voorts voorziet in strategieën gericht op een groter bewustzijn van het verband tussen volksgezondheid en milieu. **(Initiatief 2)**.
- (k) – Verder zal de Commissie samen met de lidstaten nagaan hoe de situatie kan worden verbeterd via maatregelen op het gebied van opleiding van functionarissen met m.e.r.-bevoegdheid. **(Initiatief 3)**.
- (l) Capaciteitsopbouw en vrijwillige maatregelen hebben echter hun grenzen, en in gevallen van onvolledige of inadequate omzetting en/of verkeerde toepassing van de richtlijn zal de Commissie maatregelen blijven nemen om de naleving af te dwingen. **(Initiatief 4)**.

- (m) Voor een meer consistente toepassing zijn verdere wijzigingen van de richtlijn te zijner tijd misschien noodzakelijk. Op basis van de resultaten van de hierboven genoemde acties zal de Commissie nagaan om welke verdere wijzigingen het dan zou moeten gaan. Wijzigingen kunnen bijvoorbeeld de meest efficiënte manier zijn om te zorgen voor goede kwaliteitscontrole en consistente gegevensverzameling, terwijl ze ook noodzakelijk kunnen zijn om verbetering te brengen in de manier waarop met drempelwaarden en cumulatieve effecten wordt omgegaan. Er zouden dan meteen ook andere verduidelijkingen en verbeteringen kunnen worden doorgevoerd (bijvoorbeeld ten aanzien van de procedure voor het verlenen van vrijstelling in uitzonderlijke gevallen (artikel 2, lid 3)). Al deze maatregelen zullen, in combinatie met de tenuitvoerlegging van de SMER-richtlijn, een krachtig instrumentarium opleveren om de besluitvorming te verbeteren en de doelstellingen van het 6e MAP te helpen verwezenlijken. **(Initiatief 5)**.

Aanhangsel I - Vragenlijsten

VRAGENLIJST

Deze vragenlijst is bestemd voor de m.e.r.-deskundigen in de lidstaten. Op basis van de antwoorden op deze vragenlijst wordt een verslag opgesteld over de toepassing en doeltreffendheid van de m.e.r.-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG), overeenkomstig artikel 11 van die richtlijn (geconsolideerde versie). Er wordt gevraagd naar specifieke informatie over de huidige stand van de wetgeving en huidige werkwijzen. De vragen hebben betrekking op

- de wijzigingen van Richtlijn 97/11/EG;
- de richtlijn als geheel;
- andere punten die van belang zijn om te komen tot een betere toepassing en een grotere doeltreffendheid van de richtlijn.

De antwoorden behoeven geen formele goedkeuring van de kant van de lidstaten, mits de verstrekte informatie betrouwbaar is.

I. VRAGEN MET BETREKKING TOT DE WIJZIGINGEN VAN RICHTLIJN 97/11/EG

Bijlage II/Screening

1. Op welke wijze hebben de bij artikel 4, lid 2, ingevoerde screening-instrumenten en de relevante uitspraken van het EHvJ met betrekking tot bijlage II, bijgedragen aan een betere behandeling van de in bijlage II genoemde projecten? Geef een beschrijving van de belangrijkste screening-instrumenten.
2. Welke drempelwaarden/criteria (geef aan waarvoor zij bedoeld zijn, bijv. zijn zij indicatief of imperatief) zijn in uw lidstaat vastgelegd om te bepalen of sprake is van een m.e.r.-plichtig project of worden toegepast bij projecttypen waarbij elk project afzonderlijk wordt onderzocht, voor de volgende projectcategorieën:
 - eerste bebouwing en ontbossing (bijlage II, nr. 1d)
 - intensieve veeteeltbedrijven (bijlage II, nr. 1e)
 - installaties voor de productie van hydro-elektrische energie (bijlage II, nr. 3h)
 - windturbineparken (bijlage II, nr. 3i)
 - smelterijen van ferrometalen (bijlage II, nr. 4c)
 - installaties voor de vervaardiging van cement (bijlage II, nr. 5b)
 - stadsontwikkelingsprojecten (bijlage II, nr. 10b)

- aanleg van spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen (bijlage II, nr. 10c)
- aanleg van vliegvelden (bijlage II, nr. 10d)
- aanleg van wegen (bijlage II, nr. 10e)

Bovengenoemde projectcategorieën dienen als voorbeeld bij het maken van een vergelijking tussen drempelwaarden en criteria.

3. Voorziet de nationale wetgeving van uw land in publieke inspraak gedurende de screeningfase overeenkomstig artikel 4, lid 2? Zo ja, geef een korte beschrijving van uw ervaringen en geef de redenen aan voor het al dan niet bieden van inspraakmogelijkheden tijdens de screeningfase.
4. Hoe zijn de projectcategorieën “industrieterreinontwikkeling” en “stadsontwikkelingsprojecten” (bijlage II, 10 a en b) in uw nationale wetgeving omgezet? Welk type projecten valt hieronder (bijv. winkelcentra, woningbouwprojecten, kermisterreinen, stadions, bedrijvenparken)? Is er behoefte aan een nadere specificatie van deze categorieën?

Toename van aantal m.e.r.’s

5. Heeft de wijziging van Richtlijn 85/337/EEG door Richtlijn 97/11/EG geleid tot een stijging van het aantal m.e.r.’s in uw lidstaat? Geef bij benadering aan hoeveel m.e.r.’s elk jaar zijn uitgevoerd, en wel vóór en ná de toepassing van Richtlijn 97/11/EG (vanaf 1995), en maak daarbij een onderverdeling naar bijlage I- en bijlage-II-projecten.

Scoping en beoordeling/evaluatie

6. Is “scoping”, zoals geregeld in artikel 5, lid 2, in uw lidstaat verplicht gesteld?
7. Heeft de invoering van “scoping” er in uw lidstaat toe geleid dat de informatie die overeenkomstig artikel 5, lid 1, door opdrachtgevers wordt verstrekt, kwalitatief beter is geworden. Schrijft de nationale wetgeving voor dat het publiek (wie vallen hieronder?) moet worden geraadpleegd voordat het bevoegd gezag beslist welke informatie naar zijn mening door de opdrachtgever moet worden verstrekt (geef de redenen voor het al dan niet bieden van inspraakmogelijkheid tijdens de scopingfase), of gebeurt dit op vrijwillige basis? Is de kwaliteit van de verstrekte informatie door de inspraak verbeterd?

Grensoverschrijdend overleg

9. Bij hoeveel m.e.r.-zaken die vallen binnen het werkingsgebied van artikel 7 is uw lidstaat sinds 1995 betrokken geweest (hetzij als lidstaat van herkomst of als getroffen lidstaat)? Geef de naam, het type en het tijdschema van het project aan.

10. Met welke problemen kreeg men bij de toepassing van artikel 7 te maken, en welke oplossingen werden daarvoor gevonden?
11. Heeft uw lidstaat enigerlei regelingen getroffen ingevolge artikel 7, lid 5, en op welke grondslag (verdrag, niet-bindende overeenkomst, enz.)?

II. VRAGEN MET BETREKKING TOT DE RICHTLIJN ALS GEHEEL

Door opdrachtgever verstrekte informatie en volledigheid van deze informatie

12. Hoe zorgt uw lidstaat ervoor dat de milieu-informatie die overeenkomstig artikel 5 en bijlage IV wordt verstrekt, van voldoende kwaliteit is en de opdrachtgever de relevante informatie verschaft?
13. Hoe wordt omgegaan met effecten op de biodiversiteit (op welke componenten en op welke projectcategorieën of locaties wordt bijzondere nadruk gelegd)? In de considerans van Richtlijn 85/337/EEG wordt expliciet gesteld dat milieueffecten onder andere moeten worden beoordeeld om toe te zien op de instandhouding van de diversiteit van soorten. Artikel 3 verplicht tot het beoordelen van de directe en indirecte effecten op fauna en flora. Bij deze beoordeling kan biodiversiteit worden gezien als één beoordelingsparameter.
14. Welke methodologie(ën) wordt (worden) gebruikt voor het beoordelen van de interactie tussen de in artikel 3 genoemde factoren? Worden in uw lidstaat de richtsnoeren van de Commissie gebruikt, of heeft men eigen richtsnoeren opgesteld?
15. Welke maatregelen worden getroffen ingeval van aanzienlijke vertraging
 - tussen de milieueffectbeoordeling en de vergunningverlening,
 - tussen de vergunningverlening en de bouw- of operationele fase?

Vooraf wanneer procedures lang duren en zich vertragingen voordoen, kan het gebeuren dat de omstandigheden zoals die bestonden op het moment dat de milieueffectbeoordeling werd uitgevoerd, in een later stadium zijn veranderd (bijvoorbeeld door veranderingen in de toestand van het milieu of door het bekend worden van nieuwe wetenschappelijke bewijzen of ontwikkelingen).

16. Voorziet de nationale wetgeving van uw land in de mogelijkheid tot het weigeren van een bouwvergunning als uit het MER blijkt dat ernstige milieueffecten worden verwacht die niet via mitigerende maatregelen tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden verminderd?

Beoordeling van effecten op de gezondheid van de mens

17. Wat is de huidige gang van zaken in uw lidstaat met betrekking tot de beoordeling van gezondheidseffecten in het kader van de m.e.r.? Bij welk type projecten wordt bijzondere nadruk gelegd op de beoordeling van gezondheidseffecten? Welke onderwerpen komen bij deze beoordelingen aan de orde (gezondheid, welzijn, sociaal-economisch effecten, enz.) en in welke

mate? Ingevolge artikel 3 moeten bij een m.e.r. onder meer de directe en indirecte effecten van een project op de mens worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld.

Wijziging en uitbreiding van projecten

18. Hoe heeft uw lidstaat de bepaling van bijlage II, nr. 13 (wijzigingen en uitbreidingen) geïmplementeerd? Geef aan of de m.e.r.-plicht per geval wordt onderzocht of dat gebruik wordt gemaakt van criteria/drempelwaarden, en omschrijf die criteria/drempelwaarden.
19. De capaciteit van infrastructuurprojecten zoals vliegvelden, autowegen, spoorwegen, rioolwaterzuiveringsinstallaties of industrieprojecten kan ook zonder significante bouwwerkzaamheden worden uitgebreid (bijv. door toename van luchtverkeer, invoering van extra werkploeg). Wordt dit soort wijzigingen in uw lidstaat behandeld als een wijziging of uitbreiding van een in bijlage I of II genoemd project, zoals bedoeld in bijlage II, nr. 13? Zo ja, geef voorbeelden.

“Salamitactiek”

20. Welke voorzieningen kent de nationale wetgeving van uw land om te voorkomen dat opdrachtgevers een m.e.r. ontwijken. Zijn die voorzieningen in de praktijk succesvol gebleken?

Cumulatie van projecten

21. Op welke wijze wordt in uw lidstaat rekening gehouden met de cumulatie van projecten en milieueffecten. Bijvoorbeeld, hoe wordt omgegaan met (kleinere) projecten die in de buurt van andere projecten (hetzij gepland of reeds gerealiseerd) zijn gesitueerd? Worden deze projecten beschouwd als wijzigingen in de zin van bijlage II, nr. 13, of als nieuwe projecten? Heeft u andere voorbeelden?

Alternatieven

22. Is het beoordelen van alternatieven in uw lidstaat verplicht gesteld (welke alternatieven)? Wat voor soort alternatieven wordt momenteel in de praktijk beoordeeld? Is men tevreden over de informatie die opdrachtgevers dienaangaande verstrekken?
23. Hoe is de huidige stand van zaken in uw lidstaat met betrekking tot de beoordeling van alternatieven betreffende de verschillende in de bijlagen genoemde projectcategorieën (bijv. wordt in het geval van auto- of spoorwegprojecten steeds gekeken naar alternatieven, terwijl dat in het geval van andere projecttypen minder of helemaal niet gebeurt)?

Risicoanalyse

Ingevolge artikel 5, lid 1, en bijlage IV, punt 4, moet de opdrachtgever in passende vorm een beschrijving geven van de waarschijnlijk aanzienlijke effecten (directe, indirecte, secundaire, cumulatieve, korte-, middellange- en langetermijn-, permanente

en tijdelijke, positieve en negatieve) van het project. Daartoe behoren onder meer, voorzover van toepassing, effecten tengevolge van ongevallen of andere uitzonderlijke voorvallen (d.w.z. natuurrampen zoals zware regens, aardbevingen, aardverschuivingen).

24. Bestaat er met betrekking tot de in artikel 5 bedoelde informatie een expliciete verplichting in uw lidstaat tot het beoordelen en beschrijven van de waarschijnlijk aanzienlijke effecten die zich ingeval van een ongeval of onder uitzonderlijke omstandigheden kunnen voordoen?
25. Hoe is de huidige gang van zaken bij m.e.r.-procedures (met inachtneming van de toepassing van risicogerelateerde nationale wetgeving)? Welke projectcategorieën worden onderworpen aan een risicoanalyse en welke elementen worden bij deze analyse meegenomen (risico's voor de gezondheid, materiële goederen, natuur, water, lucht, enz.) en in welke mate? Ga in het bijzonder in op
- kerncentrales en andere kerninstallaties;
 - dijken en stuwdammen;
 - pijpleidingen;
 - raffinaderijen, chemische industrie;
 - auto- en spoorwegen (in het bijzonder tunnels), vliegvelden.

Welke speciale locaties voor projecten (bijv. aardbevingsgebieden) worden onderworpen aan een risicoanalyse?

26. Welke risicoanalysetechnieken worden in uw lidstaat gebruikt in het kader van de m.e.r. en welke relatie is er met risicoanalyses in verband met, bijvoorbeeld, de Seveso- en IPPC-richtlijn? Welke risicofactoren/potentiële bronnen van incidenten (natuurrampen, technische storingen of menselijk falen, sabotage, enz.) worden in aanmerking genomen?

Inspraak van het publiek

27. Hoe wordt in uw lidstaat bepaald wie tot het “betrokken publiek” behoren (bijv. in termen van geografische grenzen)?
28. Bij welke projecten is sprake van een grote inspraakparticipatie en hoe wordt daarmee omgegaan?

Relatie met andere richtlijnen

29. Heeft uw lidstaat voor projecten die vallen onder het toepassingsgebied van zowel de m.e.r.- als de IPPC-richtlijn (Richtlijn 96/61/EG) een enkelvoudige procedure als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), ingevoerd? Zo ja, geef een beschrijving van de belangrijkste onderdelen van deze procedure.

30. Industrieprojecten: zijn in uw lidstaat de drempelwaarden/criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van een m.e.r.-plichtig project of die worden toegepast bij categorieën projecten waarbij elk project afzonderlijk wordt onderzocht, dezelfde als die welke worden genoemd in bijlage I van de IPPC-richtlijn? Geef één van de volgende antwoorden: ‘grotendeels’, ‘gedeeltelijk’, ‘zelden’, en geef de belangrijkste reden hiervoor.
31. Is er sprake van coördinatie tussen de beoordelingen overeenkomstig artikel 6 en 7 van de Habitatrictlijn (92/43/EEG) en de m.e.r.-procedure? Zo ja, hoe vindt deze coördinatie plaats?

Toepassing van artikel 1, lid 5, en vrijstellingen krachtens artikel 2, lid 3

32. In welke gevallen zijn artikel 1, lid 5, en artikel 2, lid 3, toegepast? Geef een korte motivering.

III. ANDERE VRAGEN DIE ZIJN BEDOELD OM DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN TE VERBETEREN EN DE DOELTREFFENDHEID ERVAN TE VERGROTEN

33. Zijn de selectiecriteria van bijlage III efficiënt gebleken? Zijn de in bijlage III genoemde kwetsbare gebieden in uw nationale wetgeving nader omschreven? Zo ja, geef voorbeelden. Is er behoefte aan meer of andere selectiecriteria en zo ja, welke?
34. Zijn in uw lidstaat nog andere dan de in bijlage I en II genoemde projecten m.e.r.-plichtig? Zo ja, waarom?
35. Moeten in bijlage I en II nog andere projecttypen worden opgenomen (bijv. installaties voor de fabricage van spaander- en houtvezelplaten, masten voor mobiele telefonie en radio- of telecommunicatiestations, golfbanen, installaties waar wordt gewerkt met genetisch gemodificeerde organismen of pathogene micro-organismen, de fabricage van ongebluste kalk, schietterreinen)? Zijn er projecttypen die uit bijlage I en II zouden moeten worden verwijderd? Zo ja, waarom?
36. Voldoen de in bijlage I gebruikte drempelwaarden/criteria voor het identificeren van m.e.r.-plichtige projecten of moeten bepaalde waarden/criteria worden aangepast? Zo ja, vermeld dan de projecttypen en bijbehorende drempelwaarden/criteria en geef uw redenen.
37. Is het voor een harmonische toepassing van de richtlijn met betrekking tot bepaalde projectcategorieën noodzakelijk dat bepaalde projecten van bijlage II naar bijlage I worden verplaatst? Zo ja, waarom?
38. Zijn maatregelen voorzien die moeten bevorderen dat in een m.e.r. naar behoren rekening wordt gehouden met aspecten van biodiversiteit?
39. Zijn maatregelen voorzien voor het evalueren van de uitkomsten van de m.e.r. (nadat de vergunning voor het project is verleend)?

39. Voorziet de nationale wetgeving in toegang tot de rechter voor m.e.r.-gerelateerde zaken, en op welke wijze (bijv. in welke fasen van de procedure en voor wie, met inbegrip van grensoverschrijdende gevallen)?

DG ENV B.3 (17 december 2001)

Aanvullende vragen van de ‘Impacts Assessment Unit’ van de Oxford Brookes University.

1) Op basis van welke factoren wordt in de praktijk beoordeeld of de door opdrachtgevers verstrekte informatie kwalitatief in orde en toereikend is? Wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van erkende checklists of wordt elk milieueffectrapport getoetst aan de in bijlage IV van de richtlijn opgesomde punten?

2) Voorziet de nationale m.e.r.-wetgeving in de mogelijkheid om een vergunning te weigeren op grond van het feit dat de opdrachtgever onvoldoende/ongeschikte informatie heeft verstrekt? Wat gebeurt er in uw lidstaat in gevallen waarin sprake is van onvolledige informatie?

3) Zijn er in uw lidstaat nationale of regionale richtsnoeren opgesteld voor

a) het opstellen van milieueffectrapporten door de opdrachtgever?

en/of

b) de evaluatie van milieu-informatie door het bevoegd gezag?

Zo ja, geef dan in het kort aan wat de inhoud is van deze richtsnoeren, wie deze heeft opgesteld en in welke vorm ze beschikbaar zijn (webpagina, enz. – geef het internetadres)?

4) Is er in uw lidstaat enig onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de milieu-informatie of milieueffectrapporten die door de opdrachtgevers worden verstrekt? Zo ja, vermeld dan de belangrijkste resultaten van de studie en de plaats waar het rapport kan worden ingezien.

5) Wat is in de praktijk in uw lidstaat de meest nuttige verandering aan het m.e.r.-proces geweest die via Richtlijn 97/11/EG teweeg is gebracht? Waarom is die verandering nuttig geweest?

6) Wat is volgens u de belangrijkste omissie in Richtlijn 97/11/EG c.q. het belangrijkste probleem dat ook met deze richtlijn nog niet is opgelost [zo er naar uw mening al een omissie/probleem is]? Leg uit waarom het een probleem is en hoe het zou kunnen worden opgelost.

7) Zijn er in uw lidstaat uitsluitingsdrempels voor bijlage II-projecten vastgesteld (d.w.z. drempelwaarden waaronder nooit sprake is van m.e.r.-plicht)? In het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, is bij regelgeving voorgeschreven dat een nieuw bedrijf voor intensieve veeteelt dat een oppervlakte van niet meer dan vijfhonderd vierkante meter beslaat en niet is gesitueerd in een speciale beschermingszone (bijv. ‘Natura 2000’-gebied) nooit m.e.r.-plichtig is.

8) Als uw lidstaat imperatieve drempelwaarden voor bijlage II-projecten heeft vastgesteld, of eigen equivalenten van de in bijlage II genoemde projecten naar bijlage I heeft verplaatst, dienen projecten die onder deze drempels vallen dan op hun m.e.r.-plichtigheid te worden beoordeeld, c.q. gelden dan indicatieve criteria voor screening?

Aanhangsel II: Tabellen van drempelwaarden

| INSLUITINGS- Of IMPERATIEVE DREMPELS | | | | |
|--------------------------------------|---|---|---|--|
| | Bebossing | Ontbossing | Windturbineparken | Hydro-elektrische centrales |
| Oostenrijk | | 20 ha of meer | Capaciteit van 20 MW of meer of 20+ turbines | > 15 MW of ketens van energiecentrales met een capaciteit van meer dan 2 MW; of wanneer de nieuwe of aanvullende wateropslagcapaciteit meer dan 10 miljoen m ³ bedraagt |
| België | (Brussel) Nul ha (Vlaanderen) Nieuwe bebossing die ecologische veranderingen kan veroorzaken (Wallonië) 100 ha of meer | (Brussel) Nul ha (Vlaanderen) > 3 ha (Wallonië) 100 ha of meer | (Wallonië) 7 MW of meer | (Vlaanderen) > 5 MW (Wallonië) 10 MW of meer |
| Denemarken | > 30 ha in gebieden waar bebossing volgens het | Bos > 20 jaar oud en > 30 ha in een gebied dat in het | > 80 m hoog of 3+ turbines | Geen bepaling inzake m.e.r. |

| | | | | |
|--------------------|--|--|--|---|
| | streekplan ongewenst is | streekplan als bebossingsgebied is aangewezen en wanneer niet een vergelijkbaar gebied van ten minste dezelfde omvang wordt bebost* | | |
| Finland | > 200 ha met uitheemse soorten | > 200 ha | | |
| Frankrijk | n.b. | 25 ha of meer | > 1,9 miljoen euro | > 500 KW |
| Duitsland | 50 ha meer | 10 ha of meer | > 35 m hoog of > 10 MW en met 20+ turbines | |
| Griekenland | | | > 2 MW of 5+ turbines of minder met aanleg van bijbehorende weg | > 1 MW of minder dan 1 MW maar met aanleg van bijbehorende weg |
| Ierland | 50 ha of meer of vervanging van loofbos door naaldbomen, wanneer het desbetreffende gebied een oppervlakte van meer dan 10 ha beslaat | > 10 ha natuurbos of > 70 ha naaldbos | > 5 MW of 5+ turbines | > 20 MW of wanneer het nieuwe stuwmeer of het uitgebreide deel van het bestaande stuwmeer een oppervlakte van 30 ha of meer beslaat, of wanneer een verandering van 30% of meer zou optreden in de maximum-, minimum- en gemiddelde afvoer van de hoofdriviergeul |

| | | | | |
|------------------|---|---------------|--|--|
| Italië | > 20 ha | > 5 ha | | > 30 MW of hoogte stuwdam > 10 m of capaciteit stuwmeer > 100.000 m ³ |
| Luxemburg | | | | |
| Nederland | | | | |
| Portugal | 350 ha of meer | 50 ha of meer | 20+ turbines of gesitueerd op minder dan 2 km van vergelijkbare installaties | > 20 MW |
| Spanje | > 50 ha, wanneer het risico bestaat van negatieve ecologische veranderingen | > 20 ha | 50+ turbines en gesitueerd op minder dan 2 km van bestaande windturbineparken | Capaciteit stuwmeer > 10 miljoen m ³ |
| Zweden | | | 10 MW of meer en 3+ turbines | |
| UK | | | | |

* **tenzij** het bevoegd gezag verklaart dat het te kappen bos geen significante bosbouwkundige, biologische, landschappelijke of recreatieve waarde heeft

| INDICATIEVE DREMPELS | | | | |
|----------------------|--|---|---|--|
| | Bebossing | Ontbossing | Windturbineparken | Hydro-elektrische centrales |
| Oostenrijk | 15 ha of meer van de eerste beplanting met soorten die uit ecologisch oogpunt ongeschikt zijn voor de locatie, in een beschermd gebied van 'Categorie A', of uitbreiding van de bebossing met soorten die uit ecologisch oogpunt ongeschikt zijn voor de locatie, in een beschermd gebied van 'Categorie A', indien de goedkeuring voor het gebied in de laatste 10 jaar is verleend en de uitbreiding 15 ha of meer bedraagt en indien het additionele nieuwe gebied een oppervlakte van 3,5 ha of meer beslaat | 15 ha of meer in een beschermd gebied van 'Categorie A'. Uitbreiding van de ontbossing als de goedkeuring voor het gebied in de laatste 10 jaar is verleend en de in totaal aangevraagde uitbreiding een oppervlak van 20 ha of meer beslaat en indien het additionele nieuwe gebied een oppervlak van 5 ha of meer beslaat | Capaciteit van 10 MW of meer of 10+ turbines in een beschermd gebied van 'Categorie A' | Stuwdammen of andere installaties die zijn ontworpen voor het keren of permanent opslaan van water in een beschermd gebied van 'Categorie A', wanneer de nieuwe of additionele opslagcapaciteit meer dan 2 miljoen m ³ bedraagt |
| België | | | Geen bepaling inzake m.e.r. | Geen bepaling inzake m.e.r. |
| Denemarken | | | | |

| | | | | |
|--------------------|--|---|--|--------------------------------|
| Finland | | | | |
| Frankrijk | | | | |
| Duitsland | | Vastgesteld door de deelstaten | 35 m hoogte of 10 MW met 6-19 turbines (3-5 in kwetsbare gebieden) | Vastgesteld door de deelstaten |
| Griekenland | | | | |
| Ierland | | | | |
| Italië | | | | |
| Luxemburg | | | | |
| Nederland | Wanneer de bebossing betrekking heeft op grond die is aangewezen voor agrarische doeleinden en een oppervlakte heeft van 100 ha of meer, of wanneer de grond is aangewezen voor niet-agrarische doeleinden en een oppervlakte heeft van 10 ha of meer | Wanneer de ontbossing betrekking heeft op grond die is aangewezen voor agrarische doeleinden en een oppervlakte heeft van 100 ha of meer, of wanneer de grond is aangewezen voor niet-agrarische doeleinden en een oppervlakte heeft van 10 ha of meer | 10 MW of meer of 10+ turbines | > 2,5 MW |
| Portugal | | | | |
| Spanje | | | | |

| | | | | |
|---------------|--|--|--|--|
| Zweden | | | | |
| UK | Uitsluitingsdrempel: 5 ha (2 ha in kwetsbare gebieden) | Uitsluitingsdrempel: 1 ha (0,5 ha in kwetsbare gebieden) | Indicatieve drempel: 5 of meer turbines of > 5 MW Uitsluitingsdrempel: 2 turbines; ashoogte of hoogte van enigerlei andere structuur: < 15 m | Indicatieve drempel: > 5 MW Uitsluitingsdrempel: < 0,5 MW |
| | | | | |

| INSLUITINGS- of IMPERATIEVE DREMPELS | | | | | |
|--------------------------------------|--|------------|--|--|--|
| | Smelterijen ferrometalen | van | Cementfabrieken | Stadsontwikkeling | Spoorwegen |
| Oostenrijk | Jaarlijkse productiecapaciteit: > 100.000 ton | | Jaarlijkse productiecapaciteit: > 300.000 ton | Winkelcentra met een oppervlakte van 10 ha of meer, of met een parkeerterrein voor 1000 of meer voertuigen; parkeerterreinen voor 1500 of meer voertuigen | Nieuwe spoorlijnen met een lengte van 10 km of meer |
| België (Brussel) | Geen bepaling inzake m.e.r. | | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | Projecten met meer dan 200 parkeerplaatsen of kantoorruimten met een totale vloeroppervlakte van meer dan 20.000 m ² | Langeafstandsspoorlijnen; of wijziging van bestaande spoorwegen in spoorwegen met drie of meer stel rails |
| België (Vlaanderen) | Jaarlijkse productiecapaciteit: 150.000 ton of meer | | Jaarlijkse productiecapaciteit: 500.000 ton of meer | 2000 of meer woningen of een totale oppervlakte van 10 ha of meer; kantoorruimten met een totale vloeroppervlakte van 100.000 m ² of meer; recreatievoorzieningen die een verkeersaantrekkende werken hebben van gemiddeld 1000 auto's of meer per dag | Geen gegevens |
| België (Wallonië) | Jaarlijkse productiecapaciteit: 100.000 ton of meer | | Productiecapaciteit: 500 ton of meer per dag | Woonwijken met een oppervlakte van 2 ha of meer; bedrijfs- en/of kantoorgebouwen met een totale | Oppervlakte > 2 ha |

| | | | | |
|-------------------|---|---|--|---|
| | | | vloeroppervlakte van 10.000 m ² of meer; constructie of omvorming van gebouwen van 6 of meer verdiepingen in stedelijke gebieden (3 of meer verdiepingen buiten stedelijke gebieden); winkelcentra met een totale oppervlakte van > 2500 m ² ; theaters met een capaciteit van > 2000 mensen; parkeerterreinen voor > 250 voertuigen | |
| Denemarken | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld |
| Finland | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld |
| Frankrijk | Behalve de mededeling dat de drempelwaarden “erg laag” zijn, is er geen informatie verstrekt. | Productiecapaciteit: > 5 ton per dag | Geen gegevens | Projectkosten: > 1,9 miljoen euro |

| | INSLUITINGS- of IMPERATIEVE DREMPELS | | | |
|--------------------|---|---|--|---|
| | Smelterijen van ferrometalen | Cementfabrieken | Stadsontwikkeling | Spoorwegen |
| Duitsland | Jaarlijkse productiecapaciteit: 200.000 ton of meer gietijzer | Productiecapaciteit: 1000 ton of meer per dag | Parkeerterreinen met een oppervlakte van 1 ha of meer; winkelcentra met een oppervlakte van 5000 m ² of meer; andere stadsontwikkelingsprojecten die een oppervlakte van 100.000 m ² of meer beslaan | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig |
| Griekenland | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – geen drempelwaarden vermeld | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig |
| Ierland | Badcapaciteit van 5 ton of meer of wanneer het productieterrein een oppervlakte van meer dan 500 m ² beslaat | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | Bouw van > 500 wooneenheden; parkeerterreinen met > 400 plaatsen; winkelcentra met een bruto vloeroppervlak van > 10.000 m ² ; andere stadsontwikkelingsprojecten waarvan > 2 ha in een zakenwijk of > 10 ha in andere delen van de | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig |

| | | | | |
|------------------|---------------------------------------|---|--|--|
| | | | bebouwde kom of > 20 ha elders | |
| Italië | Productiecapaciteit: > 20 ton per dag | Productiecapaciteit: > 500 ton per dag voor cement (of > 50 ton per dag voor ongebluste kalk) | Stedelijke nieuwbouwprojecten (of uitbreidingen) die een oppervlakte beslaan van > 40 ha, of > 10 ha binnen bestaande stadsgebieden | Geen gegevens |
| Luxemburg | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens |
| Nederland | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels | Bouw van 2000 of meer woningen buiten de bebouwde kom, of 4000 of meer woningen binnen de bebouwde kom; industrieterreinen met een oppervlakte van 100 ha of meer | Toevoeging van twee of meer stel rails die over een lengte van 5 km of meer in een bufferzone of kwetsbaar gebied liggen dat als zodanig in een bestemmings- of streekplan is aangewezen; of een geheel nieuwe spoorweg waarvan de afstand tot de gronden die voor spoorwegdoeleinden zijn aangewezen over een lengte van 500 m of meer 25 m of meer bedraagt; of de bouw van spoorwegstructuren en bijbehorende installaties op gronden die niet voor spoorwegdoeleinden zijn aangewezen, wanneer deze geheel in een bufferzone of kwetsbaar gebied liggen; of het opnieuw in gebruik nemen van een bestaande spoorweg die over een lengte van 5 km of meer in een bufferzone of kwetsbaar gebied ligt |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | |
|--|--|--|--|--|

| INSLUITINGS- of IMPERATIEVE DREMPELS | | | | | |
|--------------------------------------|---|------------|--|--|--|
| | Smelterijen ferrometalen | van | Cementfabrieken | Stadsontwikkeling | Spoorwegen |
| Portugal | Productiecapaciteit: 20 ton of meer per dag | | n.b. – alle installaties voor cementfabricage zijn m.e.r.-plichtig (Als drempelwaarde voor de fabricage van ongebluste kalk geldt een productiecapaciteit van > 50 ton per dag.) | Oppervlakte > 10 ha of > 500 woningen | Lengte van 5 km of meer |
| Spanje | Productiecapaciteit: > 20 ton per dag | | Productiecapaciteit: > 500 ton per dag voor cement of > 50 ton per dag voor ongebluste kalk | n.b. – geen drempelwaarden vermeld | Aanleg van langeafstandsspoorlijnen |
| Zweden | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig (uitgezonderd in het geval van gietwerk, waarvoor als drempel een jaarproductie van > 100 ton is vastgesteld) | | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – geen drempelwaarden vermeld | Aanleg van alle langeafstandsspoorlijnen, of toevoeging van nieuw stel rails over een lengte van 5 km of meer voor bestaande langeafstandsspoorlijnen |
| UK | n.b. – geen imperatieve drempels | | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels |

| INDICATIEVE DREMPELS | | | | |
|----------------------|--|---|--|---|
| | Smelterijen van ferrometalen | Cementfabrieken | Stadsontwikkeling | Spoorwegen |
| Oostenrijk | Jaarlijkse productiecapaciteit: > 50.000 ton in een beschermd gebied van 'Categorie D' (d.w.z. een gebied waar de grenswaarden als aangegeven in de Wet op de Luchtkwaliteit herhaaldelijk of voor langere tijd worden overschreden) | Jaarlijkse productiecapaciteit: > 150.000 ton in een beschermd gebied van 'Categorie D' | Parkeerterreinen voor 750-1500 voertuigen in beschermde gebieden van 'Categorie A' | Aanpassing van spoorlijnen over een lengte van 10 km of meer, wanneer de afstand tussen de bestaande en de aangepaste spoorweg meer dan 100 m bedraagt; of aanleg van nieuwe spoorlijnen met een lengte van 5 km of meer, wanneer deze een gebied passeren van 'Categorie A' (beschermd gebied) of 'B' (alpiene gebied) ; of aanpassing van bestaande spoorlijnen over een lengte van 5 km of meer, wanneer de afstand tussen de bestaande en de aangepaste spoorweg meer is dan 100 m en deze een beschermd gebied van 'Categorie A' of 'B' passeert |
| België | n.b. – geen bepaling inzake | n.b. – alle projecten worden | Projecten met > 25 overdekte | n.b. – van openbare |

| | | | | |
|----------------------------|--|--|--|---|
| (Brussel) | m.e.r. | per geval beoordeeld | parkeerplaatsen of > 50 openluchtparkeerplaatsen | vervoerinfrastructuurwerken die een significante wijziging van de verkeersomstandigheden met zich meebrengen, wordt per geval beoordeeld of deze aan een m.e.r. moeten worden onderworpen |
| België (Vlaanderen) | n.b. | n.b. | n.b. | Geen gegevens |
| België (Wallonië) | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist |
| Denemarken | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld |
| Finland | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld |
| Frankrijk | Geen gegevens | n.b. | Geen gegevens | n.b. |

| | | | | |
|------------------|--|--|---|---|
| Duitsland | <p>Algemene screening: 20 ton of meer gietwerk per dag</p> <p>Locatiegerelateerde screening: 2 – 20 ton gietwerk per dag</p> | <p>Algemene screening: productiecapaciteit < 1000 ton per dag</p> | <p>Algemene screening: overdekte parkeerplaatsen met een oppervlakte van 0,5-1,0 ha; winkelcentra met een vloeroppervlak van 1200-5000 m²; andere stadsontwikkelingsprojecten die een oppervlakte van 20.000-100.000 m² beslaan</p> | <p>n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r-plichtig</p> |
|------------------|--|--|---|---|

| | INDICATIEVE DREMPELS | | | |
|--------------------|---|--|---|---|
| | Smelterijen van ferrometalen | Cementfabrieken | Stadsontwikkeling | Spoorwegen |
| Griekenland | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – geen drempels aangegeven | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig |
| Ierland | n.b. | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig |
| Italië | n.b. | n.b. | n.b. | Geen gegevens |
| Luxemburg | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens |
| Nederland | Jaarlijkse smeltcapaciteit van 15.000 ton of meer | Jaarlijkse productiecapaciteit van 100.000 ton of meer | Bouw van 2000-4000 woningen in bebouwde kom; industrieterreinen met een oppervlakte van 75-100 ha; andere stadsontwikkelingsprojecten die een oppervlakte van 100 ha of meer of met 200.000 m ² of meer aan kantoorruimte | n.b. |
| Portugal | n.b. | n.b. | n.b. | n.b. |

| | | | | |
|---------------|---|---|--|---|
| Spanje | n.b. – geen bepaling inzake de screening van projecten beneden de imperatieve drempel | n.b. – geen bepaling inzake de screening van projecten beneden de imperatieve drempel | n.b. – geen drempels aangegeven | De aanleg van alle spoorlijnen, uitgezonderd langeafstandsspoorlijnen, met inbegrip van tramlijnen, verhoogde en ondergrondse spoorlijnen en zweefbanen |
| Zweden | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig (uitgezonderd in het geval van gietwerk) | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – geen drempels aangegeven | n.b. |
| UK | Uitsluitingsdrempel: nieuw vloeroppervlak > 1000 m ² Indicatieve drempel: bouwterrein > 10 ha, of minder grote projecten waarvan verwacht wordt dat zij aanleiding zullen geven tot de lozing van aanzienlijke hoeveelheden afvalstoffen, een significante uitstoot van verontreinigende stoffen of significante geluidshinder | Uitsluitingsdrempel: nieuw vloeroppervlak > 1000 m ² Indicatieve drempel: bouwterrein > 10 ha, of minder grote projecten waarvan verwacht wordt dat zij aanleiding zullen geven tot de lozing van aanzienlijke hoeveelheden afvalstoffen, een significante uitstoot van verontreinigende stoffen of significante geluidshinder | Uitsluitingsdrempel: bouwterrein met een oppervlakte van 0,5 ha of meer Indicatieve drempel | Uitsluitingsdrempel: bouwterrein > 1ha Indicatieve drempel: > 2 km lang |

| INSLUITINGS- of IMPERATIEVE DREMPELS | | | | |
|--------------------------------------|--|--|--|---|
| | Faciliteiten voor de overlading vervoerswijzen tussen | Vliegvelden | Wegen | Intensieve veeteeltbedrijven |
| Oostenrijk | Rangeerterreinen met een oppervlakte van 75 ha of meer; of goederenstations, terminals of distributiecentra met een oppervlakte van 50 ha of meer | Aanleg van nieuwe vliegvelden; aanleg van nieuwe landingsbanen met een lengte van 2100 m of meer (uitgezonderd wanneer deze verband houden met militaire doeleinden, de openbare veiligheid dienen of bedoeld zijn voor het maken van noodlandingen) | Lengte van 10 km of meer, of tweede rijbaan met een lengte van 10 km of meer, of met een lengte van 5 km of meer, wanneer wordt verwacht dat de verkeersintensiteit van de nieuwe weg binnen vijf jaar zal oplopen tot gemiddeld 15.000 voertuigen per dag; of additionele kruisingen, wanneer de bestaande rijksweg op het desbetreffende vak een verkeersintensiteit heeft van gemiddeld 35.000 voertuigen per dag (of dit aantal naar verwachting binnen vijf jaar zal worden bereikt) | Stalruimte voor > 48.000 legkippen, kuikens of kalkoenen; voor > 65.000 slachtkuikens; voor > 2500 mestvarkens; voor > 700 zeugen |
| België (Brussel) | Geen gegevens | Landingsbanen met een lengte van 2100 meter of | m.e.r.-plicht voor in bijlage I genoemde type wegen, maar ook voor bruggen en tunnels | Drempelwaarden van bijlage I |

| | | | | |
|----------------------------|---|--|---|---|
| | | meer | en voor de wijziging van een-, twee- of driebaanswegen in wegen met 4 of meer rijstroken | |
| België (Vlaanderen) | Geen gegevens | Landingsbanen met een lengte van 2100 meter of meer | Geen gegevens | Geen gegevens |
| België (Wallonië) | Oppervlakte > 2 ha | Landingsbanen met een lengte van 2100 meter of meer | Aanleg van nieuwe openbare wegen met meer dan 2 rijstroken in stedelijk gebied | Varkens met een gewicht van meer dan 30 kg: > 2000 stuks; varkens met een gewicht van minder dan 30 kg: > 3000 stuks; zeugen: > 750 stuks; gevogelte en kippen: > 40.000 stuks; eenden, ganzen, kalkoenen: > 25.000 stuks. Ook wanneer jaarlijks 20 ton of meer organische stikstof wordt geproduceerd, geldt een m.e.r.-plicht |
| Denemarken | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | Vliegvelden met een landingsbaan van > 2100 m, of vliegvelden die een significante geluidsoverlast veroorzaken in gebieden met een woon- of andere | Vier of meer rijstroken en lengte van 2 km of meer; of hoofdwegen door gebieden die als natuurreservaat zijn aangewezen | Stalruimte voor > 2500 varkens (30-100 kg); voor > 750 zeugen; voor > 37.500 kippen; voor > 80.000 slachtkuikens |

| | | | | |
|--|--|--------------------------|--|--|
| | | geluidsgevoelige functie | | |
|--|--|--------------------------|--|--|

| | INSLUITINGS- of IMPERATIEVE DREMPELS | | | |
|--------------------|--|---|--|---|
| | Faciliteiten voor de overlading vervoerswijzen tussen | Vliegvelden | Wegen | Intensieve veeteeltbedrijven |
| Finland | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld |
| Frankrijk | Projectkosten: > 1,9 miljoen euro | Projectkosten: > 1,9 miljoen euro | Projectkosten: > 1,9 miljoen euro | Geen gegevens |
| Duitsland | n.b. – geen imperatieve drempels | Landingsbanen met een lengte van 1500 m of meer | Nieuwe snelwegen, of nieuwe rijkswegen met 4 of meer rijstroken en een lengte van 5 km of meer; of nieuwe rijkswegen met 4 of meer rijstroken door wijziging van het tracé en/of verbreding van de bestaande weg, wanneer het aangepaste weggedeelte een lengte van 10 km of meer heeft | Kippen en kalkoenhennen: stalruimte voor 42.000 of meer stuks; beginnende legkippen en voor de slacht bestemd pluimvee: stalruimte voor 84.000 of meer stuks; varkens (30 kg of meer): stalruimte voor 2000 of meer stuks; zeugen: stalruimte voor 750 of meer stuks; schrammen (tot 30 kg): stalruimte voor 6000 of meer stuks |
| Griekenland | n.b. – dit type projecten is | n.b. – dit type projecten is | n.b. – nieuwe wegen zijn altijd m.e.r.-plichtig | Pluimvee: stalruimte voor > 5000 stuks; varkens: |

| | altijd m.e.r.-plichtig | altijd m.e.r.-plichtig | (wijzigingen aan bestaande wegen worden per geval beoordeeld) | stalruimte voor > 20 zeugen met alle jongen [controleer cijfers] |
|------------------|---------------------------------|---|--|---|
| Ierland | > 15 ha | Landingsbanen met een lengte van > 800 m | 4 of meer rijstroken en lengte van 8 km of meer in een plattelandsgebied, of lengte van 500 m of meer in een stedelijk gebied; of aanleg van een nieuwe brug of tunnel met een lengte van 100 m of meer | Pluimvee: stalruimte voor > 40.000 stuks; varkens (> 30 kg): > 2000 plaatsen in een slachterij; stalruimte in een fokkerij voor > 400 zeugen; of stalruimte in een geïntegreerde inrichting voor > 200 zeugen |
| Italië | n.b. – geen drempels aangegeven | Landingsbanen met een lengte van > 1500 m | Aanleg van snelwegen in stedelijke gebieden; of wijziging van bestaande wegen in wegen met 4 of meer rijstroken met een lengte van meer dan 1,5 km, in een stedelijk gebied; of aanleg van secundaire wegen buiten de stad | Pluimvee: stalruimte voor > 40.000 stuks; varkens: stalruimte voor > 2000 stuks; zeugen: stalruimte voor > 750 stuks |
| Luxemburg | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens |

| | INSLUITINGS- of IMPERATIEVE DREMPELS | | | |
|------------------|---|---|---|--|
| | Faciliteiten voor de overlading vervoerswijzen tussen | Vliegvelden | Wegen | Intensieve veeteeltbedrijven |
| Nederland | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels |
| Portugal | Oppervlakte van 5 ha of meer | Landingsbanen met een lengte van 1500 m of meer | Alle hoofd- en verbindingswegen; of rijks- en regionale wegen met een lengte van 10 km of meer | Pluimvee: stalruimte voor 40.000 of meer stuks; varkens (> 45 kg): stalruimte voor 3000 of meer stuks; zeugen: stalruimte voor 400 of meer stuks |
| Spanje | n.b. – geen imperatieve drempels | Landingsbanen met een lengte van 2100 m of meer | Aanleg van nieuwe autosnelwegen of (hoofd)wegen, of aanpassing van bovenstaande wegen, waarbij het aangepaste weggedeelte meer dan 10 km lang is, of wegverbredingen die leiden tot autosnelwegen of (hoofd)wegen met een dubbele rijstrook en een lengte van 10 km of meer | Stalruimte voor > 40.000 hoenders; voor > 55.000 slachtkuikens; voor > 2000 mestvarkens; voor > 750 zeugen |

| | | | | |
|---------------|---|--|---|---|
| Zweden | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | Landingsbanen met een lengte van 1200 m of meer (afwijkende regelingen voor militaire vliegvelden) | Ten minste 4 rijstroken en lengte van 10 km of meer | Stalruimte voor > 200 stuks vee (= 20.000 plaatsen voor pluimvee; 600 plaatsen voor zeugen) |
| UK | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels | n.b. – geen imperatieve drempels |

| INDICATIEVE DREMPELS | | | | |
|-------------------------|---|---|---|--|
| | Faciliteiten voor de overlading vervoerswijzen tussen | Vliegvelden | Wegen | Intensieve veeteeltbedrijven |
| Oostenrijk | n.b. | Nieuwe of verlengde landingsbanen, wanneer de landingsbaan ten minste 25% langer wordt; of aanpassingen van vliegvelden, wanneer wordt verwacht dat het aantal vliegbewegingen per jaar hierdoor met 20.000 of meer zal stijgen. (Projecten die uitsluitend zijn ontworpen ter verbetering van de luchtverkeersveiligheid zijn vrijgesteld van m.e.r.-plicht.) | Nieuwe rijkswegen of verlenging van bestaande rijkswegen, wanneer deze door beschermde gebieden van Categorie A, B of D lopen; of enigerlei andere werken voor de verlenging van snelwegen of de aanleg van nieuwe wegen wanneer deze door een beschermd gebied van Categorie A, B of D lopen en verwacht wordt dat de verkeersintensiteit binnen 5 jaar zal toenemen tot ten minste 2000 voertuigen | In een beschermd gebied van 'Categorie C' (voor de bescherming en het behoud van wateren) of in/nabij woongebieden, met stalruimte voor > 40.000 legkippen, hennetjes of kalkoenen; voor > 42.500 slachtkuikens; voor > 1400 mestvarkens; voor > 450 zeugen |
| België (Brussel) | Geen gegevens | n.b. | n.b. – van openbare vervoerinfrastructuurwerken die een significante wijziging van de verkeersomstandigheden met zich meebrengen, wordt per | Inrichtingen met 300 kleine of 30 grote dieren, maar < 3000 mestvarkens en < 900 zeugen |

| | | | | |
|----------------------------|--|--|--|--|
| | | | geval beoordeeld of deze aan een m.e.r. moeten worden onderworpen | |
| België (Vlaanderen) | Geen gegevens | n.b. | Geen gegevens | Geen gegevens |
| België (Wallonië) | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist | n.b. – beneden de imperatieve drempel is geen m.e.r. vereist |
| Denemarken | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten beneden de imperatieve drempel worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten beneden de imperatieve drempel worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten beneden de imperatieve drempel worden per geval beoordeeld |
| Finland | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld |
| Frankrijk | n.b. | n.b. | n.b. | Geen gegevens |

| | | | | |
|------------------|-------------------------------------|--|--|--|
| Duitsland | Algemene screening – alle projecten | Algemene screening: lengte van landingsbaan < 1500 m | Algemene screening: alle overige rijkswegen (beneden de imperatieve drempel) | Voor de volgende gevallen geldt een locatiegerelateerde screening: kippen en kalkoenhennen: stalruimte voor 15.000-42.000 stuks; beginnende legkippen en voor de slacht bestemd pluimvee: stalruimte voor 30.000-84.000 stuks; varkens (30 kg of meer): stalruimte voor 1500-2000 stuks; zeugen: stalruimte voor 560-750 stuks; schrammen (tot 30 kg): stalruimte voor 4500-6000 stuks |
|------------------|-------------------------------------|--|--|--|

| | INDICATIEVE DREMPELS | | | |
|--------------------|--|---|---|--|
| | Faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen | Vliegvelden | Wegen | Intensieve veeteeltbedrijven |
| Griekenland | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. – wijzigingen aan bestaande wegen worden per geval beoordeeld | n.b. – voor alle inrichtingen waarvoor een bouw- en exploitatievergunning is vereist, maar die de imperatieve drempel niet overschrijden, geldt een vereenvoudigde m.e.r.-plicht |
| Ierland | n.b. | n.b. | n.b. | n.b. |
| Italië | n.b. – geen drempelwaarden vermeld | n.b. | n.b. | n.b. |
| Luxemburg | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens | Geen gegevens |
| Nederland | Oppervlakte van 25 ha of meer | Landingsbanen met een lengte van 1000 m of meer | 4 of meer rijstroken (geen hoofd- of snelweg), wanneer de weg 5 km of langer is | Stalruimte voor > 60.000 slachtkuikens; voor > 45.000 kippen; voor > 2200 mestvarkens; voor > 350 zeugen |

| | | | | |
|-----------------|--|---|---|---|
| Portugal | n.b. | n.b. | n.b. | n.b. |
| Spanje | n.b. – alle projecten worden per geval beoordeeld | n.b. – alle projecten beneden de imperatieve drempel worden per geval beoordeeld | Geen gegevens | n.b. |
| Zweden | n.b. – dit type projecten is altijd m.e.r.-plichtig | n.b. | n.b. | n.b. |
| UK | Uitsluitingsdrempel: bouwterrein > 0,5 ha Indicatieve drempel: bouwterrein > 5 ha | Uitsluitingsdrempel: verlenging van landingsbaan, of bouwterrein > 1ha Indicatieve drempel: voor nieuwe vliegvelden geldt in het algemeen een m.e.r.- plicht; hetzelfde geldt voor grotere werken op bestaande vliegvelden wanneer het bouwterrein een oppervlakte van > 10 ha beslaat | Uitsluitingsdrempel: bouwterrein > 1 ha Indicatieve drempel: > 2 km lang | Uitsluitingsdrempel: vloeroppervlakte > 500 m ² Indicatieve drempel: > 750 zeugen; > 2000 mestvarkens; > 60.000 slachtkuikens of > 50.000 leggers, kalkoenen of ander pluimvee |