

Reactie Commissie voor de m.e.r. op wijziging Crisis- en herstelwet (Chw)

5 september 2012

In september 2012 bespreekt de Eerste Kamer het voorstel tot 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht' (kst. 33 135, A, zie ook bijgevoegde integrale tekst).

De Commissie voor de m.e.r. is van mening dat dit wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en Herstelwet (Chw) om de volgende redenen uw steun niet zou moeten verdienen. Er heeft geen brede onafhankelijke evaluatie plaatsgevonden of de doelen, zoals voorzien in de Crisis- en herstelwet van 31 maart 2010 daadwerkelijk worden gehaald.

1. Met de Chw worden de mogelijkheden voor inbreng van belanghebbenden ten principale ingeperkt. Daarmee wordt vooruitgelopen op een principiële discussie in het kader van de Omgevingswet en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht.
2. De inperking van mogelijkheden van belanghebbenden en meer accent op projectbesluit is strijdig met het gedachtegoed van 'Elverding'. Het advies van de commissie Elverding, zoals onderschreven in het regeerakkoord, benadrukt immers de noodzaak van een integrale afweging met brede participatie om snellere en betere besluitvorming te realiseren.

Met opnieuw een (tussentijdse) wijziging in de wetgeving, vooruitlopend op komende ingrijpende wijzigingen in het kader van de Omgevingswet, neemt de complexiteit voor degenen die de wet moeten implementeren verder toe.

Vanuit de m.e.r. praktijk heeft de Commissie voor de m.e.r. de volgende aanvullende bezwaren:

Bezwaren vanuit de m.e.r. praktijk

1. Alternatievenonderzoek en onafhankelijke toetsing zijn essentieel voor de kwaliteit van de besluitvorming rond complexe projecten. Dit is een belangrijk onderdeel geweest van de Wet modernisering m.e.r., die per 1 juli 2012 van kracht werd. Het vervallen van deze vereisten in de huidige Chw en het wetsvoorstel is en blijft strijdig met de uitgangspunten van 'Modernisering m.e.r.' en met Europees en internationaal recht.
2. De Chw is ingezet als een tijdelijk instrument om in economisch moeilijke tijden bij specifieke projecten de planvoorbereiding te versnellen. De vereenvoudiging van de m.e.r. procedure bij de Bijlage II projecten blijkt echter vrijwel geen tijdwinst op te leveren. Uit recent onderzoek blijkt dat projecten om andere redenen dan vereenvoudiging van m.e.r. op Bijlage II geplaatst worden.
3. Met het wetsvoorstel kunnen nu zonder beperkingen in tijd complexe projecten toegevoegd worden aan Bijlage II. De regeling voor vereenvoudiging van de m.e.r. systematiek wordt daarmee de facto permanent. Criteria voor plaatsing van projecten op Bijlage II ontbreken. De uitzondering dreigt daarmee regel te worden. Zonder gedegen analyse van werking en effectiviteit van de vigerende wetgeving, loopt het wetsvoorstel dus ten onrechte vooruit op de discussie in het kader van de Omgevingswet.

Hieronder een toelichting op deze punten.

Toelichting

Wat betekent de huidige Chw voor m.e.r.?

Artikel 1.11 van de Chw maakt het mogelijk om voor specifieke projecten (opgenomen in Bijlage II) m.e.r. te vereenvoudigen door:

- het vervallen van de verplichting om alternatieven te beschrijven; volstaan kan worden met het geven van een schets van door de initiatiefnemer onderzochte alternatieven (zie onder 1)
- het vervallen van onafhankelijke kwaliteitsborging van het MER door de Commissie voor de m.e.r.

Wat betekent het voorstel tot wijziging van de Chw voor m.e.r.?

- De reikwijdte van artikel 1.11 Chw met daarin de beperkingen aan de m.e.r. wordt vergroot want de regeling wordt ook van toepassing op:
 - projecten uit Bijlage II die pas na 1 januari 2014 starten;
 - projecten die nog worden toegevoegd aan Bijlage II met de aanvullingen via de tranches van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (m.a.w. een onbekend aantal projecten op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur zonder enige beperking);
 - projecten van nationale betekenis die op grond van artikel 2.18 Chw al zijn en nog worden aangewezen (ook hierbij gaat het om een nog onbekend aantal naar zijn aard complexe projecten).

1. Geen alternatievenonderzoek

Wet Modernisering m.e.r.

In de in juli 2010 van kracht geworden Wet modernisering van de regelgeving over de m.e.r. is de verplichting opgenomen om redelijke projectalternatieven te beschrijven. De Memorie van Toelichting stelt hierover: *De meerwaarde van een mer-procedure wordt in belangrijke mate bepaald door het ontwikkelen van keuzemogelijkheden voor locaties, inrichting en technieken. Het verkennen van het volledige spectrum aan reële milieuvriendelijke oplossingen moet hierbij uitgangspunt zijn (...).*¹ De MvT stelt dat onderzoek naar milieuvriendelijke alternatieven een waardevolle referentie is voor een voorkeursalternatief, daarmee de uiteindelijke keuze rechtvaardigt en op die wijze bijdraagt aan het draagvlak voor een besluit. Het schrappen van alternatievenonderzoek bij projecten opgenomen in Bijlage II van de Chw is hiermee volledig strijdig.

De regeling in de huidige Wm voldoet daarnaast goed. De Wm vereist namelijk alleen dat in MER de 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen' alternatieven beschreven en vergeleken moeten worden. Jurisprudentie wijst uit dat bij het begrip 'redelijkerwijs' ook het kostenaspect en de doelstelling van de initiatiefnemer mogen meewegen.

¹ MvT, TK 2008-2009, 31 755, nr. 3, p. 8.

Strijd met Europees en internationaal recht

De huidige tekst van artikel 1.11 Chw, zoals die sinds 31 december 2011 luidt, gaat ervan uit dat het MER alleen een schets van voornaamste alternatieven bevat *die de initiatiefnemer heeft onderzocht*. Met andere woorden wanneer de initiatiefnemer geen alternatieven heeft onderzocht, behoeven deze niet in het MER beschreven te worden. Dit is ons inziens in strijd met (de strekking van) de Europese M.e.r.-richtlijn, waarin onderzoek naar alternatieven als essentieel onderdeel van de m.e.r.-procedure wordt gezien. Niet voor niets vindt er thans op Europees niveau discussie plaats om dit in de betreffende bepalingen in de richtlijn te expliciteren.²

Verder staan Europese verplichtingen niet op zichzelf. Deze moeten begrepen worden in het licht van internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals die uit met name het Verdrag van Espoo volgen. Ook hiermee is de vigerende Chw niet in overeenstemming (zie **bijlage 2** voor een uiteenzetting van alternatieven binnen internationaalrechtelijk kader).

Ook vanuit andere wetgeving kan alternatievenonderzoek verplicht zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Habitatrichtlijn. De nieuwe Richtlijn inzake industriële emissies (RIE, voorheen onder meer de IPPC-richtlijn) die Nederland binnenkort geïmplementeerd moet hebben, vergt meer alternatievenonderzoek dan de 'schets van voornaamste alternatieven' van het huidige artikel 1.11 Chw.

De Minister stelt echter dat wanneer er vanuit andere wetgeving een alternatievenplicht geldt, bij m.e.r. de alternatievenverplichting kan komen te vervallen. Deze gedachtelijn bevreedt ons ten zeerste. Immers, uitgaande van het streven van de Minister naar meer integrale besluitvorming (ook richting nieuwe Omgevingswet), horen dergelijk alternatieven juist in het MER thuis. Artikel 1.11 maakt de besluitvorming van projecten die zowel onder de M.e.r.-richtlijn, de Habitatrichtlijn als de RIE vallen dus gefragmenteerd en daarmee onnodig gecompliceerd.

Elverding

De Commissie Elverding heeft in haar advies van maart 2008 geconstateerd dat procedures niet de belangrijkste oorzaak zijn van de grote vertraging van projecten en plannen. Andere factoren als bestuurlijke drukte, gebrek aan bestuurlijke consistentie, de kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding en te beperkte budgetten zijn aangemerkt als meer bepalend. De Commissie 'Elverding ziet als één van de mogelijkheden om het proces te verbeteren en te versnellen een gedegen integrale afweging van alternatieven in het begin van het besluitvormingstraject ondersteund door brede participatie. Brede en tijdige participatie wordt aangemerkt als van wezenlijk belang voor een vlot verloop van het besluitvormingstraject.

Artikel 1.11 Chw zorgt ervoor dat reële alternatieven waarop inspraak mogelijk is, buiten beeld blijven. Het uiteindelijke besluit ontbeert hiermee een goede onderbouwing. Dit vergroot het risico dat het besluit onderuit gaat bij de rechter op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel en het vereiste van een deugdelijke motivering. M.e.r. met toetsing van de Commissie m.e.r. zorgt juist voor robuustheid van de besluiten waardoor deze niet of nauwelijks aangetast kunnen worden op grond van milieu-informatie. Daarenboven zullen de neveloelen van m.e.r., transparantie en participatie, niet worden gehaald. Juist bij complexe projecten is het van groot belang om

² Eind september komt er een concept-wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie waarin de huidige onduidelijke inhoudseis (het geven van een schets van onderzochte alternatieven artikel 5, derde lid, M.e.r.-richtlijn) vrijwel zeker verduidelijkt wordt. Mogelijk kunt u dit nog meenemen in uw discussie.

voldoende draagvlak te creëren. De Commissie Elverding heeft dan ook gepleit voor verplichte kwaliteitsborging door de Commissie voor de m.e.r. bij plannen en complexe projecten, zoals opgenomen in de Wet modernisering m.e.r. De Commissie Elverding constateerde ook dat de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. versnellend werkten doordat tijdig fouten in de planvorming worden gesignaleerd en verholpen kunnen worden. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw leidt dus tot nog grotere strijd met het gedachtegoed van Elverding.

Interne strijdigheid wetsvoorstel

Opvallend is tenslotte dat een ander deel van het wetsvoorstel gericht op het verlaten van de grondslag van de aanvraag juist vraagt om het betrekken van alternatieven bij de beoordeling in verband met de nieuwe Europese verplichtingen ter vervanging van de IPPC-richtlijn (memorie van toelichting, p. 11). Dit werkt op zijn minst verwarrend en het wetsvoorstel is hiermede innerlijk tegenstrijdig.

2. Chw toch permanent

De Minister constateert met het Planbureau voor de Leefomgeving dat de invloed van de Chw vooralsnog beperkt is en de nieuwe instrumenten nog maar weinig worden gebruikt (p. 10 van de Nota naar aanleiding van het verslag, kst. 33 135, nr. 7). Desalniettemin zet zij nu al in op verlengen van een wet. Dit is in strijd met elkaar.

Het wetsvoorstel zou 'enkel' voorzien in verlenging van de regeling voor onbepaalde tijd. Omdat de verlenging in artikel 5.10 Chw zonder beoogde einddatum geschiedt, gaat het de facto om het permanent maken van een wet die bij uitstek tijdelijk was bedoeld en waarop meerdere partijen, waaronder de Raad van State³, juist veel kritiek hebben geuit. Vanwege het tijdelijke karakter en de toentertijd 'beperkte' reikwijdte van Bijlage II was de Chw m.e.r.-technisch weliswaar ongewenst, maar een minder groot probleem dan bij het voorliggende wetsvoorstel. Nu de lijst door het 'enkel permanent' maken ervan onbeperkt kan worden uitgebreid en er geen criteria zijn verbonden aan het plaatsen van projecten op de lijst, ontstaat een geheel andere situatie.

3. Onbeperkte en niet aan criteria gebonden uitbreiding Bijlage II Chw

Artikel 1.11 Chw is, evenals de overige 'tijdelijke maatregelen' uit de Chw, ingegeven vanuit de oorspronkelijke gedachte van de Chw namelijk het stimuleren van de economie in crisistijd. Het was bedoeld voor een beperkt aantal met name genoemde projecten. Bijlage II bevatte oorspronkelijk 70 projecten. In tweederde van deze projecten was m.e.r. al doorlopen of in gang gezet. Het ging daarnaast om een beperkt aantal projecten van nationale betekenis die rechtstreeks op basis van de wet kunnen worden aangewezen. Een parallel is te trekken met de Spoedwet wegverbreding, een tijdelijke wet bedoeld om een aantal knelpunten afwijkend van de

³ Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij Hoofdstuk 1, Onderdeel L: "De eerste wijziging in artikel 5.10 vormt de eigenlijke aanleiding tot (en inhoud van hoofdstuk 1) van dit wetsvoorstel, namelijk het permanent maken van de Chw door de vervaldatum te schrappen. De overige wijzigingen houden hiermee rechtstreeks verband." (memorie van toelichting, 33 135, nr. 3, p. 24)

normale procedure versneld op te lossen. Voor de meer structurele wijziging van de besluitvorming is daar gekozen voor een structurele wijziging van de Tracéwet.

Inmiddels staan 81 projecten op Bijlage II en zijn er met de 4^e tranche nog zeker 11 onderweg.⁴ De 5^{de} tranche is inmiddels in gang gezet. Voor bijna 100 grote, vaak complexe projecten is nu dus een soort “m.e.r.-light” van toepassing. Het gaat nu dus al om een substantieel deel van het aantal m.e.r.-projecten dat onder de bijzondere regeling(en) valt. Daaronder vallen veel projecten die in het kader van de recente wijziging van de regeling in hoofdstuk 7 Wm⁵ met valide argumenten zijn aangeduid als complex.

De onderzoekers van de universiteiten van Tilburg en Groningen⁶ geven aan dat het aantal besluiten waarop de Chw van toepassing is, de komende tijd sterk zal toenemen. Dit baart ons zorgen, omdat daarmee bij steeds meer projecten alternatievenonderzoek en onafhankelijke kwaliteitsborging afwezig blijven.

Uit de projecten die zijn aangemeld voor de 1^e tot en met 4^e tranche blijkt dat vereenvoudiging van het m.e.r.-traject vaak niet de reden was voor aanmelding. Want bij meerdere projecten is wel degelijk onderzoek naar alternatieven verricht en bij een aantal is het MER ter toetsing voorgelegd aan de Commissie.⁷ Het onderzoek van de universiteiten Tilburg en Groningen concludeert dan ook dat plaatsing op de lijsten niet plaats vindt vanuit de wens om m.e.r. te vereenvoudigen maar veeleer om de toepasselijkheid van andere vormen van versnelling in de procedure mogelijk te maken.

Versnelling van vergunningtrajecten en juridische procedures blijkt primair de reden voor plaatsing van projecten op Bijlage II. Omdat hoofdstuk 1 Chw niet alleen voorziet in deze versnelling van vergunningen en juridische procedures, maar ook voorziet in vereenvoudiging van m.e.r., lift de vereenvoudiging van m.e.r. (via artikel 1.11 Chw) automatisch mee bij Bijlage II projecten.

De Commissie m.e.r. heeft de Tweede Kamer aangereikt op welke wijze Bijlage II voor wat betreft de m.e.r.-bepaling in de tijd gesloten’ gemaakt kan worden. Dit kan namelijk eenvoudig door artikel 1.1, tweede lid, Chw als volgt te wijzigen: *“Afdeling 3 is van toepassing op de tot uiterlijk op 31 december 2013 op de in Bijlage II van deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten en op de hiervoor genoemde datum krachtens artikel 2.18 aangewezen projecten.”*

Het in de tijd inperken van de m.e.r.-vereenvoudiging (art 1.11 Chw) heeft geen invloed op het andere doel van de Chw, versnelling van procedures. Immers, uit de evaluatie die verricht is in opdracht van het Ministerie van IenM en waarnaar de regering verwijst, blijkt dat de verlichting

⁴ Tussen het ontwerpbesluit zoals dat wordt gepubliceerd en in de ‘voorhang’ bij de Staten-Generaal komt, en het definitieve besluit worden vaak nog projecten toegevoegd. Dit in combinatie met een ander nog steeds bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel (kst. 30 930) inzake de voor- en nahangprocedure maakt dat het parlement steeds meer buiten spel staat en zal staan in de toekomst. Immers, indien de nahang niet meer plaats vindt, is er geen enkele controle meer op de definitieve lijst van projecten.

⁵ Modernisering m.e.r., verwezen zij naar de PG bij de Kamerstukken 32 127

⁶ Prof. Marseille c.s., Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis - en herstelwet, Universiteiten van Tilburg en Groningen d.d. 30 maart 2012. (p. 13 en 14 van de samenvatting van het rapport).

⁷ Voorbeelden hiervan zijn Rotterdam Central District, IJsselsprong Zutphen, enkele projecten binnen de Stadshavens Rotterdam (onder meer Waal-/Eemhaven en Merwede haven).

van de m.e.r.-procedure eigenlijk geen tijdwinst oplevert.⁸ Het voorstel van de Commissie is echter tot onze spijt door de Tweede Kamer niet overgenomen.

Laat de tijdelijke uitzondering de tijdelijke uitzondering en zorg eerst voor een degelijke evaluatie van tijdelijke instrumenten. Het past niet bij een verlenging van een uitzonderingswet om feitelijk een stelselwijziging door te voeren. Dat vergt immers een nadere analyse van voor- en nadelen die beter past in de discussie rond de Omgevingswet. Sterker nog, die discussie vindt thans in dat kader ('Eenvoudig beter') al plaats.⁹ Het zou een gelopen race zijn als reeds alle denkbare complexe m.e.r.-projecten op Bijlage II te vinden zijn. Het is bovendien in strijd met de Richtlijn inzake industriële emissies (zie ook hiervoor onder 3). Deze verlangt (voor de daaronder vallende projecten) juist een gedegen alternatievenonderzoek.

Daarbij wijzigt het wetsvoorstel ook artikel 1.2 Chw. Daar waar een Amvb nu nog door de Minister-President in overeenstemming met een betrokken minister wordt voorgesteld, zal dat enkel de Minister van IenM zijn. Dit betekent dat een zeer actieve betrokkenheid van het parlement nodig is om een goede selectie van projecten te waarborgen, om te voorkomen dat de wetgever de reikwijdte van de wet oneindig oprekt.

4. Overige opmerkingen

Tenslotte wijst de Commissie graag op een aantal andere onderdelen die een relatie hebben met m.e.r. of de kwaliteit van besluitvorming.

4.1 Vereenvoudiging m.e.r. voor tijdelijke afwijking planologische regeling

Het wetsvoorstel regelt dat de beperkte m.e.r.-procedure van toepassing is bij tijdelijke afwijkingen van een planologische regeling, waarbij 'tijdelijk' tien jaar kan bedragen.

Een dergelijke tijdelijke afwijking van tien jaar kan grote invloed hebben op de fysieke omgeving. Nu dit niet langer de uitgebreide m.e.r.-procedure zal doorlopen met de participatiemogelijkheden die daarbij horen, wordt de nieuwe regeling strijdig met het beleid inzake 'Elverding'. De Elverding-aanpak is evident onmogelijk als het bestuursorgaan slechts acht weken beslistermijn heeft. Een afwijkingsbesluit met aanzienlijke milieugevolgen kan zo zonder m.e.r. en zonder gedegen afweging in acht weken vastgesteld worden.

Met de aanpassing van de Wabo door deze herziening van de Chw is *tegelijktijd* een aanpassing van het Besluit m.e.r. noodzakelijk om te voorkomen dat voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan geen m.e.r. wordt doorlopen en in strijd met het Europese recht van rechtswege een vergunning ontstaat.¹⁰ De Commissie pleit er voor om tot aan de in werking treding van een nieuwe Omgevingswet geen andere wetswijzigingen door te voeren, teneinde het

⁸ In slechts één enkel geval werd 5 tot 6 weken tijdwinst geboekt. Het ging hierbij om een vaarwegproject. Dit is bij uitstek een complex project met een doorlooptijd van meerdere jaren.

⁹ Zie ook het Verslag van een algemeen overleg op 26 juni 2012, kst. 33 118, nr. 5.

¹⁰ Ons voorstel zou zijn om artikel 2.12 Wabo in zijn geheel onder de werking van het Besluit m.e.r. te brengen. Ook in de bestaande 'kruimelgevallen', met name waar het gaat om een gebruikswijziging van maximaal 1500m², kunnen immers m.e.r.-plichtige activiteiten zitten.

aantal naast elkaar lopende regiems en de daaraan gekoppelde grote complexiteit niet verder te laten toenemen.

4.2 Stimuleren van projectbesluitvorming

Wederom wordt het stimuleren van projectbesluitvorming via een afwijkingsbesluit vergroot bovenop de al bestaande mogelijkheden. Hierdoor blijft de meer strategische afweging op plan-m.e.r.-niveau steeds vaker achterwege. Dit is in tegenspraak met de kennelijke bedoeling van de regering met de Chw om juist op strategisch niveau een gedegen afweging van alternatieven te realiseren. Overigens is dat ook het idee van Elverding en is dit het uitgangspunt voor de nieuwe Omgevingswet. De herziene Chw doorkruist dit meer dan nu al het geval is.

4.3 Natuur

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van het 'stikstofartikel'(art.19kd) van de Natuurbeschermingswet (Nbw).

In de huidige Nbw is al geregeld dat wanneer er bij **projecten** per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt geen rekening behoeft te worden gehouden met stikstofdepositie. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat als per saldo geen toename van depositie plaatsvindt, er geen sprake is van significante gevolgen en er dus geen Passende beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden behoeft plaats te vinden.

Het wetsvoorstel regelt ook dat **op planniveau** er geen sprake is van significante gevolgen wanneer binnen het plan per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt. Er hoeft dan geen Passende beoordeling en daarmee ook geen plan-m.e.r. plaats te vinden.

De Commissie plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat saldering een zogenoemde mitigerende maatregel is (bijv. ABRvS 22 februari 2012, 201010623/1/R3). Het is eveneens vaste jurisprudentie dat mitigerende maatregelen eerst in de Passende beoordeling aan de orde kunnen komen (bijv. ABRvS 7 mei 2008, 200604924/1). Anders gezegd: als een mitigerende maatregel als saldering voor een plan of project moet worden ingezet, is per definitie sprake van significante gevolgen. De significantie van de gevolgen rechtvaardigt dat een nadere analyse in de vorm van een Passende beoordeling nodig is om te verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet in het geding zijn. Als een Passende beoordeling moet worden opgesteld, vereist het Europese recht dat ook voor plannen onderzoek naar milieuvriendelijke alternatieven in plan-m.e.r. wordt gedaan.

Door saldering wettelijk als niet-significant aan te merken, vindt een dergelijk nadere analyse niet meer plaats. Dit is om meerdere redenen onwenselijk:

- er wordt geen onderzoek meer gedaan naar de mogelijkheden om verlaging van de stikstofdepositie te realiseren. Dit onderzoek is zeker in het geval van verbeterdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied gewenst en noodzakelijk.
- bij plannen gaat het veelal om nog niet concrete ontwikkelingen over een lange periode. (Bestemmings)plannen bevatten vaak globale en nog verder uit te werken of te wijzigen bestemmingen. Op planniveau zal saldering om die reden niet concreet uitgewerkt, laat staan geborgd kunnen worden. Het risico bestaat dat daarmee een fictief en te positief

beeld ontstaat van de toekomstige ontwikkeling. Verbeterdoelstellingen verdwijnen ook op planniveau naar de achtergrond omdat het voldoende is om (met saldering) aan te tonen dat geen toename van depositie plaatsvindt.

- alleen een Passende beoordeling biedt de waarborgen om de in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn bedoelde zekerheid te krijgen dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden zal plaatsvinden. In een Passende beoordeling vindt een integrale beoordeling van *alle* effecten van het project of plan op de betrokken Natura 2000-gebieden plaats, niet alleen die van stikstofdepositie. Omdat ook geen plan-m.e.r. plaatsvindt, verdwijnen alternatieve milieuvriendelijke oplossingen uit beeld.

Ik hoop u met deze informatie voldoende zicht gegeven te hebben op mijn beweegredenen om het nu voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Chw als ongewenst en niet deugdelijk aan te merken.

Mocht u behoefte hebben aan aanvullende informatie of mondelinge toelichting dan ben ik daartoe graag bereid.

Niek Ketting,
Voorzitter Commissie voor de m.e.r.

Bijlage 1 Meerwaarde alternatievenonderzoek

Bij complexe projecten kan een gedegen alternatievenonderzoek en advisering van de Commissie m.e.r. niet worden gemist. In haar reactie ten behoeve van de behandeling in de Tweede Kamer heeft de Commissie onderstaande voorbeelden beschreven. Echter voor veel meer projecten op Bijlage II dan hier nu naar voren gehaald, geldt dat deze complex zijn.

1. IJzeren Rijn

Aanvankelijk was het voornemen om de IJzeren Rijn te plaatsen op Bijlage II. Aan de Tweede Kamer heeft de Commissie m.e.r. dit voorjaar aangegeven dat de IJzeren Rijn één van de projecten is die vanwege zijn complexiteit niet op Bijlage II thuis hoort. De Tweede Kamer heeft daarop besloten om de IJzeren Rijn gegeven de complexiteit en de gedateerdheid van eerder m.e.r. onderzoek van de lijst van de 5e tranche te halen. Een juist besluit naar de mening van de Commissie. Te meer omdat de door de Minister aangegeven reden waarom de IJzeren Rijn in eerste instantie op de ontwerprijst terecht is gekomen, de Commissie bevreemdt. De reden is geweest dat alternatieven niet behoeften te worden onderzocht omdat België al had aangegeven aan de uitvoering ervan niet te willen meewerken. In m.e.r. gaat het inderdaad alleen om uitvoerbare alternatieven. Echter bij de IJzeren Rijn zijn er op project-niveau andere alternatieven mogelijk waarvoor medewerking van België niet noodzakelijk is.

2. IJsseldelta

Onder het project IJsseldelta, zoals opgenomen in Bijlage II, kunnen meerder projecten vallen¹¹. Het project 'IJsseldelta-Zuid' dat samenhangt met het project 'Zomerbedverlaging Beneden-IJssel' zullen waarschijnlijk hier onder vallen.

Beide projecten zijn nodig om aan de taakstelling uit de PKB Ruimte voor de rivier te voldoen. Bij de uitwerking van de projecten in de project-MER's is gebleken dat de drinkwaterwinning bij Zwolle (het 'Engels werk') in gevaar komt. Dit is eerder wel als risico ingeschat maar blijkt bij nader onderzoek veel ernstiger te zijn. Het milieuonderzoek dat is verricht voor de m.e.r heeft tot nieuwe inzichten geleid en tot een alternatieve dimensionering van de verdieping en de bypass van de IJssel. Ook moet het 'inlaatwerk' van de bypass worden aangepast en de fasering wordt aangepast. Kortom vele wijzigingen waarvan de gevolgen in de project-MER's in beeld moeten worden gebracht. Slechts een schets van voornaamste alternatieven zou hierbij niet passen en volstrekt in strijd zijn met doel en strekking van de Europese M.e.r.-richtlijn. Rijkswaterstaat is zelfs voor de zomerbedverlaging een nieuwe m.e.r.-procedure gestart vanwege de wijzigingen in het project. Het zou dan vreemd zijn om niet aan de normale vereisten van m.e.r. te hoeven voldoen zoals die in Hoofdstuk 7 Wm zijn te vinden.

In het antwoord van de Minister op p. 17 van de Nota naar aanleiding van het verslag (kst. 33 135, 7) lezen wij een bevestiging van ons punt dat alternatievenonderzoek in het project-m.e.r. van belang is. Want de Minister concludeert zelf dat : "een alternatief nodig (was) ter voorkoming van ongewenste effecten". Voor de Bypass is inderdaad vóór de Chw een alternatievenonderzoek gedaan dat leidde tot een voorkeursalternatief. Maar het onderzoek naar alternatieven is niet gestopt toen het project onder de Chw kwam. Juist het nader onderzoek naar milieueffecten en

¹¹ Vaak is de benaming in Bijlage II niet duidelijk, waardoor ongewis is en blijft welke project(en) hieronder vallen en welke de reikwijdte van de Chw nou eigenlijk precies is.

de interactie van de projecten 'Bypass' en 'de zomerbedverlaging' leidde tot nieuwe, andere alternatieven. De Minister noemt dit faseringsalternatief van de Bypass een "versnelde inzet". Het gaat echter niet zuiver om het eerder aanleggen van het geheel, maar om het eerder aanleggen van bepaalde onderdelen van de bypass en het pas op termijn aanleggen van de duurdere kunstwerken zoals de verplaatsing van de Roggebotssluis. Deze nieuwe gefaseerde aanpak leidt tot onderscheidend andere veiligheidsrisico's en andere milieugevolgen op bijvoorbeeld het Natura 2000 gebied de Randmeren.

3. (Gebiedsontwikkeling) Luchthaven Twente

Bij de luchthaven Twente wordt momenteel gewerkt aan het project-MER. In een uitgebreid traject met gemeente, provincie en rijk zijn structuurvisies ondersteund met plan-m.e.r. opgesteld voor verschillende strategische ontwikkelplannen rond de luchthaven Twente, zoals ontwikkeling met en zonder luchtvaart. De overheden hebben een voorkeur uitgesproken voor een alternatief van de gebiedsontwikkeling met een luchthaven.

Dat alternatief wordt nu concreet uitgewerkt met project-m.e.r. De locatie en functies zijn dus op basis van het plan-m.e.r. gekozen. Echter dit laat onverlet dat er op inrichtingsniveau nog belangrijke keuzes voorliggen met onderscheidende alternatieve opties, zoals opties voor verschillende recreatieve activiteiten in combinatie met behoud en ontwikkeling van natuurwaarden. Die alternatieve opties horen bij uitstek in een project-MER thuis.

De in het plan-m.e.r. onderzochte alternatieven hoeven niet opnieuw in een project-MER te worden onderzocht. Het gaat om ontwikkeling van alternatieven op het geëigende niveau.

In plan-m.e.r. de locatiekeuze met functies op hoofdlijnen; in het project-m.e.r. onderscheidende alternatieven voor de inrichting met een bijbehorende meer gedetailleerde effectbeschrijving.

4. Stationsgebied Driebergen-Zeist

Het gaat om een zeer waardevol gebied met bijzondere landgoederen en een complexe verkeerssituatie. De diverse, potentieel strijdige functies (treinverkeer met twee spoorwegovergangen, regionaal busverkeer, autoverkeer provinciale weg en afritten van de A12), parkeren (park and ride) en nieuwe kantorenontwikkelingen) moeten goed worden ingepast. Congestieproblemen moeten worden opgelost. Dit alles met behoud van natuur (ondermeer bepaald door de grondwaterstand) en landschappelijke kwaliteit. Er zijn diverse alternatieve oplossingen mogelijk, maar die zijn nooit systematisch naast elkaar gezet en vergeleken. Daardoor wordt er al jarenlang gesteggeld tussen verschillende partijen en ontbreekt gemeenschappelijk draagvlak. De vraag blijft leven of echt de beste oplossing is gekozen.

Door via de Chw een goede vergelijking van alternatieven achterwege te laten (en een objectiverende toetsing van de Commissie) zal de besluitvorming eerder vertragen dan versnellen. Er zullen vragen en twijfels blijven die nu juist met m.e.r. met een gedegen alternatievenbeschrijving/-vergelijking en de Elverding-aanpak getackeld hadden kunnen worden.

De Minister heeft in haar reactie (Nota naar aanleiding van het verslag) niet gereageerd op dit voorbeeld.

Bijlage 2 Alternatievenonderzoek in m.e.r. in internationaalrechtelijk perspectief

In de afgelopen 25 jaar heeft alternatievenonderzoek in de Nederlandse m.e.r. praktijk zijn nut bewezen. De Nederlandse m.e.r. ervaring wordt zelfs geëxporteerd.

Daarnaast liggen er internationale verplichtingen aan alternatievenonderzoek ten grondslag.

Zowel het Nederlandse als Europese recht ten aanzien van m.e.r. staat in een internationaalrechtelijk kader. Het gaat hierbij zowel om verdragen en overige afspraken tussen verdragspartijen (zogenoemde COP decisions) als om beleid van Wereldbank, OESO e.d. Anders dan bij de EU is er geen internationaal Hof van Justitie dat toetst of landen zich aan het internationale recht houden. Niettemin zijn staten wel gehouden om internationale afspraken na te komen. Voor Nederland geldt bovendien dat artikel 90 van de Grondwet bepaalt dat de regering de internationale rechtsorde bevordert.

Op Europees rechtelijk niveau komt men minimaal uit op de verplichting om een schets te geven van 'onderzochte alternatieven'. Indien een overheid initiatiefnemer is, hetgeen zeker bij Chw projecten vaak het geval zal zijn, zullen die er altijd zijn. Immers, onderzoek naar alternatieven maakt deel uit van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten (=algemeen beginsel van behoorlijk bestuur).

Bovendien moet het Europese recht uitgelegd worden conform de internationale verplichtingen van de EU en Nederland. Hieruit volgt:

- Het Verdrag van Espoo kent het voorbehoud dat de uitvoerbare, respectievelijk de redelijke, alternatieven worden beschreven "indien van toepassing". Hierbij lijkt geen sprake te zijn van een vrije bevoegdheid. Steeds als zulks van toepassing is, dienen redelijke alternatieven te worden beschreven. Hoewel Espoo gaat over grensoverschrijdende milieueffectrapportages geldt voor (het kleine) Nederland al snel dat de gevolgen voor natuur grensoverschrijdend zijn. Dit maakt dat Espoo ruim toepasbaar is (Espoo zelf ziet zowel op plan- als op project-m.e.r.).
- Bij het Verdrag van Espoo is op 21 mei 2003 het Protocol van Kiev tot stand gekomen. Zowel Nederland als de EU zijn partij bij dit protocol. In dit protocol komt de beschrijving van alternatieven als verplicht onderdeel terug (artikel 7, tweede lid). Dit Protocol van Kiev ziet weliswaar alleen op strategisch m.e.r. (=plan-m.e.r.), maar dit laat onverlet dat alles bij elkaar maakt dat er ook internationaalrechtelijk sprake is van een alternatievenverplichting (m.n. omdat biodiversiteit gewoon altijd een issue is of zou moeten zijn in een land als Nederland!).

Uit de totstandkominggeschiedenis van Espoo kan worden afgeleid dat de opstellers van het verdrag van Espoo beoogd hebben dat het onderzoeken en beschrijven van alternatieven onderdeel is van Espoo. Zie ook de Guidance on the practical application on the Espoo Convention:

"The identification of alternatives is usually felt to be the most difficult part in preparing the documentation but also among the most important ones. The alternatives set the scene for the entire assessment and thus they should be identified at an early stage."

Met andere woorden, op internationaal niveau (gezien bijvoorbeeld ook het beleid van de Wereldbank en de OESO) kan ervan worden uitgegaan dat consensus bestaat dat een alternatievenonderzoek deel uit maakt van m.e.r. Bevestiging kan gevonden worden in COP (Conference of the Parties)-Decision V1/7 bij het Biodiversiteitsverdrag waarin het alternatievenonderzoek als een wezenlijk onderdeel van m.e.r. wordt opgevat:

"The fundamental components of an environmental impact assessment would necessarily involve the following stages: (...) (i) identifying mitigation measures (including not proceeding with the development), finding alternative designs of sites which avoid the impacts (...)."

Tot slot is ook Verdrag van Ramsar relevant. In Kroonberoep d.d. 11 september 2007 (zie M en R 2007, 347 met noot Jonathan Verschuuren) over een zaak op Bonaire is geoordeeld dat artikel 3 van het Verdrag van Ramsar, dat ziet op het behoud en verstandig gebruik van wetlands, voorschrijft dat een m.e.r. moet worden doorlopen voor activiteiten in dat gebied. En zo'n MER moet alternatieven beschrijven.