

Brussel, 26.10.2012
SWD(2012) 354 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**HET VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT
EN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van
bepaalde openbare en particuliere projecten**

{ COM(2012) 628 final }
{ SWD(2012) 355 final }

1. INLEIDING

Richtlijn 2011/92/EU bepaalt dat voor de toekenning van vergunningen voor projecten die waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten hebben, een milieueffectbeoordeling (MEB) is vereist. Beoogd wordt met name de MEB-beginselen te harmoniseren door de invoering van minimumeisen. In het kader van de procedure voor de toekenning van vergunningen voor projecten onderzoekt de MEB ook de kosten en baten op milieugebied van deze projecten om de duurzaamheid te waarborgen¹.

Gemiddeld aantal MEB's: 15 000 à 26 000/jaar

Gemiddeld aantal screenings: 27 400 à 33 800/jaar

Gemiddelde duur van een MEB-procedure: 11,6 maanden

2. PROBLEEMSTELLING

Men is het er algemeen over eens dat de MEB-richtlijn (MEBR) een nuttig horizontaal instrument is voor het milieubeleid, dat voordelen oplevert op milieu- en sociaaleconomisch gebied², maar ook grote tekortkomingen vertoont³.

De MEBR legt de fundamentele procedurele eisen vast terwijl de invulling van kwaliteitsnormen voor de MEB-procedure aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten. 12 % van de inbreuken met betrekking tot de EU-milieuwetgeving houdt verband met een gebrekkige uitvoering van de MEBR (screeningproces, ontoereikende kwaliteit van de MEB-documentatie en inspraak van het publiek). Een gebrekkige uitvoering is vooral opvallend in lidstaten waar een groot aantal infrastructuurprojecten wordt uitgevoerd en die minder ervaring hebben met de toepassing van de MEBR, en in lidstaten waar de toepassing ervan gedecentraliseerd plaatsvindt.

De toepassing van de MEB-richtlijn brengt **breder socialeconomische kosten** met zich, hoewel de vaste administratieve kosten voor een MEB laag zijn⁴. Bedrijven (hoofdzakelijk kmo's) worden vooral geconfronteerd met kosten die voortvloeien uit **vertragingen** bij MEB's en **juridische geschillen**. Een ongelijke uitvoering van de MEB in de EU zal vermoedelijk een ongunstige invloed hebben op de **werking van de eengemaakte markt** en kan leiden tot concurrentievervalsing (bijvoorbeeld in de energiesector).

Als deze gebreken niet worden aangepakt, daalt het niveau van milieubescherming en bestaat het risico van onnodige lasten.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

² Dankzij de MEB-richtlijn wordt al in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces rekening gehouden met het milieu. Dit is een kosteneffectief instrument om onderhouds- en herstelkosten en schade aan de gezondheid te voorkomen en verbetert de werking van de eengemaakte markt en zorgt voor meer participatie van het publiek bij de besluitvorming.

³ COM(09) 378 en <http://ec.europa.eu/environment/consultations/eia.htm> (openbare raadpleging).

⁴ De gemiddelde MEB-kosten worden geraamd op 1% van de totale kosten van projecten oftewel ongeveer 41.000 Euro per MEB.

2.1. Specifieke problemen

Ontoereikend screeningproces

De MEBR verschaft de lidstaten een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of een MEB voor projecten van bijlage II nodig is en schrijft geen motivering van dergelijke besluiten voor. De grote verschillen in het aantal MEB's dat werd uitgevoerd betekent dat in sommige lidstaten een MEB moet worden uitgevoerd voor projecten met geringe milieueffecten, hetgeen een onnodige verzwaring van de administratieve lasten inhoudt, terwijl projecten met aanzienlijke milieueffecten in andere lidstaten de dans ontspringen. Onjuiste toepassingen van het screeningproces vertegenwoordigen 69 % van de MEB-gerelateerde inbreuken en vormen daarmee het meest voorkomende probleem.

Ontoereikende kwaliteit van de MEB

Een gefundeerd besluit over de milieueffecten van een project valt of staat met de kwaliteit van het MEB-rapport en het MEB-proces. Er bestaat echter geen verplichting om alternatieven te beoordelen en controles achteraf uit te voeren en afbakening ("scoping") is facultatief. Dit leidt vaak tot kwalitatief slechte data en analyses in MEB-rapporten, hetgeen weer resulteert in oppervlakkige besluiten.

Risico's van incoherentie

Omdat de MEBR sinds 1997 nauwelijks is aangepast, zou er sprake kunnen zijn van overlappingen met nieuwe vereisten inzake milieubeoordeling (bijvoorbeeld de richtlijn industriële emissies, de habitatrichtlijn, de richtlijn strategische milieubeoordeling (SMB-richtlijn), en dat kan weer leiden tot dubbele kosten.

Omdat er in de MEBR geen **termijnen** zijn vastgesteld voor de afzonderlijke stappen van het proces, kan de gemiddelde duur van een MEB variëren van 5 tot 27 maanden. Hierdoor kunnen aanzienlijke onzekerheid en vertragingen ontstaan. Te krappe termijnen voor de openbare raadpleging kunnen bovendien strijdig zijn met het Verdrag van Aarhus, terwijl te lange termijnen extra kosten met zich brengen.

2.2. Wie zijn de betrokkenen?

Overheden (bijvoorbeeld tijd en middelen die nodig zijn om de wettelijke eisen uit te voeren).

Ondernemingen die betrokken zijn bij de projecten van bijlagen I en II (bijvoorbeeld tijd en middelen die nodig zijn om de MEB-rapporten op te stellen, de kosten als gevolg van vertragingen en geschillen).

Dienstverleners die betrokken zijn bij het MEB-proces (bijvoorbeeld inkomsten afkomstig van MEB-adviesprojecten, onzekerheden bij het MEB-proces).

Natuurlijke/rechtspersonen en hun organisaties (bijvoorbeeld vermeden schade aan milieu- en gezondheid, gerechtskosten).

3. NOODZAAK EN TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE EU-MAATREGEL

De bevoegdheid van de EU op milieugebied is gebaseerd op artikel 191 VWEU. De EU-maatregel is in overeenstemming met **het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel**.

Veel van de problemen die werden vastgesteld kunnen de werking van de eengemaakte markt belemmeren en de concurrentie en het concurrentievermogen verstoren. De noodzaak de MEBR te wijzigen om de procedures te stroomlijnen, praktijken verder te harmoniseren en incoherentie aan te pakken, vergt maatregelen op EU-niveau.

Sinds de vaststelling van de MEBR in 1985 is de EU uitgebreid, hebben milieukwesties een grotere omvang gekregen en is het aantal grote projecten toegenomen (bijvoorbeeld projecten op het gebied van energie of vervoer). Gezien de grensoverschrijdende aard van milieukwesties en sommige projecten hebben maatregelen op EU-niveau een toegevoegde waarde.

De maatregel van de EU kan een oplossing vormen voor vraagstukken die van belang zijn voor de EU (bijvoorbeeld klimaatverandering, biodiversiteit en rampenpreventie) en draagt bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. De MEBR is ook het voornaamste instrument om de Verdragen van Espoo en Aarhus te kunnen naleven.

4. BELEIDSDOELSTELLINGEN

Dit initiatief beoogt de MEBR aan te passen om de tekortkomingen te corrigeren, rekening te houden met veranderingen op milieu- en sociaaleconomisch gebied en de beginselen van slimme regelgeving na te leven.

Doelstellingen	
Specifiek	Operationeel
Invoeren en/of versterken van de kwaliteitsgerelateerde elementen van de MEBR	Vastleggen van de inhoud en motivering van het screeningsbesluit
	Vastleggen van de inhoud en motivering van het MEB-rapport en het eindbesluit
	Aanpassen van de MEBR om rekening te houden met nieuwe milieuvraagstukken
Zorgen voor meer beleidssamenhang en synergieën met ander EU-/internationaal recht en procedures vereenvoudigen	Milieueffectbeoordelingen stroomlijnen
	Termijnen bepalen voor de verschillende stadia van het MEB-proces

5. BELEIDSOPTIES

Verschillende opties met een uiteenlopend ambitieniveau werden overwogen en daarbij is rekening gehouden met de vastgestelde problemen en doelstellingen en de resultaten van de openbare raadpleging. Bij **Optie 0 (basisscenario)** zijn geen EU-maatregelen gepland. **Optie 0+ (ondersteunende aanpak)** streeft een betere uitvoering na door middel van handhaving en richtsnoeren voor alle stadia van het MEB-proces, voor nieuwe vraagstukken die moeten worden opgelost en voor de verschillende soorten projecten.

Optie 1 (technische aanpassing) omvat vijf wijzigingen, in de meeste gevallen van de bijlagen, om de MEBR aan te passen aan de technische ontwikkelingen. **Optie 2**

(**inhoudelijke wijzigingen**) behelst een wijziging van zowel de artikelen als de bijlagen van de MEBR en weerspiegelt in de subopties 2A, 2B en 2C telkens verdergaande wijzigingen van de bestaande MEBR en van de beleidsambities met de bijbehorende kosten en de onderlinge verbanden tussen de wijzigingen.

Optie 3 (samenvoeging van de SMB en de MEB) zou de invoering betekenen van één enkele beoordelingsprocedure voor plannen en projecten. Deze optie werd niet uitgebreid onderzocht omdat ze niet haalbaar of uitvoerbaar is. Dit is hoofdzakelijk terug te voeren tot de specifieke kenmerken van de MEB- en de SMB-processen, het feit dat verschillende autoriteiten betrokken zijn bij deze optie en slechts beperkte ervaring is opgedaan met de toepassing van de SMB.

Optie 4 (nieuwe wetgeving inzake milieubeoordelingen) houdt in dat er nieuwe wetgeving op tafel zou worden gelegd om de beoordeling en/of vergunningseisen die voortvloeien uit de verschillende instrumenten (bijvoorbeeld de richtlijn inzake industriële emissies, de habitatrichtlijn en de richtlijn strategische milieubeoordeling, die de MEBR zou intrekken) te integreren; deze optie, die intrekking van de richtlijn milieueffectbeoordeling en wijziging van andere EU-wetgeving op milieugebied zou inhouden (zelfs recent vastgestelde wetgeving), is niet realistisch of proportioneel.

Als gevolg van de specifieke omstandigheden in verband met de uitvoering van de MEBR (dat wil zeggen verschillen in de nationale stelsels, zoals strengere bepalingen in sommige lidstaten, grote verscheidenheid aan milieuvraagstukken, groot aantal projecten), werd het gebruik van een **verordening** niet verder overwogen.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de beleidsopties 0+, 1 en 2, die in **aanmerking komen voor verder onderzoek**.

Tabel 1: Opties in verband met problemen en wijzigingen						
Problemen	Amendementen	Inhoud van de opties				
		0+	1	2A	2B	2C
Projecten zonder aanzienlijke milieueffecten ondergaan een MEB	Alternatieve procedure voor projecten van bijlage II om ervoor te zorgen dat MEB's alleen worden uitgevoerd voor projecten met aanzienlijke milieueffecten, zodat onnodige administratieve lasten voor kleinschalige projecten en kmo's worden vermeden.					
Projecten met aanzienlijke milieueffecten ontkomen aan een MEB	Gewijzigde criteria in bijlage III om de discrepanties in de screening van projecten van bijlage II aan te pakken					
Screeningbesluit niet gemotiveerd	Motivering van screeningbesluiten door overheden					
MEB-rapporten concentreren zich niet op belangrijke effecten	Verplichte afbakening van inhoud/ niveau van de door de opdrachtgever in te dienen milieu-informatie					
MEB-rapporten van slechte kwaliteit	Kwaliteitscontrole voor MEB-informatie (erkende consultants en/of comité voor kwaliteitscontrole)					
Besluiten over toestemming voor ontwikkeling niet gemotiveerd	Motivering van de definitieve besluiten door de autoriteiten die moeten aangeven op welke wijze rekening werd gehouden met de resultaten van de raadplegingen en de milieu-informatie					
Te krappe/ lange openbare raadpleging	Specifiek tijdschema voor openbare raadplegingen					
Overheden nemen te veel tijd voor de verwerking van MEB-dossiers	Maximale termijn vaststellen waarbinnen de bevoegde autoriteiten hun definitieve besluit moet nemen (screening- en MEB-besluit)					
Overlappenden met andere EU-wetgeving	Gecoördineerde of geïntegreerde/gezamenlijke procedure (eenloketsysteem voor MEB) van de MEB met andere milieubeoordelingen (bijvoorbeeld richtlijn industriële emissies, habitatrichtlijn, en strategische milieubeoordeling)					
Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de effecten van alternatieve projecten	Verplichte beoordeling van alternatieven als onderdeel van de informatie die de ontwikkelaar moet indienen					
Prognoses en feitelijke effecten lopen nogal uiteen	Verplichte MEB-controle achteraf van de belangrijke effecten die geconstateerd zijn					

MEB's bestrijken geen nieuwe milieuvraagstukken	Ook andere milieuvraagstukken (bijvoorbeeld klimaatverandering, biodiversiteit, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, rampenrisico's) moeten worden beoordeeld					
Inconsistenties tussen de MEER en andere EU-wetgeving/verdragen	Aanpassing van de bijlagen I en II (door projecten over te brengen van bijlage II naar bijlage I en nieuwe projecten toe te voegen)					

6. EFFECTBEOORDELING

Bij alle onderzochte effecten gaat het om incrementele kosten en baten met betrekking tot **optie 0**. De totale jaarlijkse kosten van MEB's worden geraamd op 558 à 846 miljoen euro voor ontwikkelaars en op 146 à 215 miljoen euro voor overheden.

6.1. Milieueffecten

Optie 0+: richtsnoeren kunnen een positieve uitwerking hebben voor het milieu (bijvoorbeeld betere beoordeling door de autoriteiten, betere kwaliteit van de MEB-rapporten of anticiperen van de ontwikkelaars op eisen in verband met de MEB). Deze verbeteringen zijn wellicht beperkt omdat richtsnoeren niet bindend zijn. Omdat er in heel de EU waarschijnlijk belangrijke verschillen zullen blijven bestaan en een ongelijk niveau van milieubescherming, moet worden uitgegaan van **beperkte** positieve resultaten.

Optie 1 is gericht op de aanpak van alle problemen die betrekking hebben op screening (via wijziging van de bijlagen) en in sommige gevallen op de kwaliteit van MEB-rapporten (met behulp van de verplichte beoordeling van alternatieven en andere milieuvraagstukken). Verwacht wordt dat deze optie **middelmatige** voordelen zal opleveren.

Optie 2A is deels gericht op de aanpak van problemen die verband houden met screening, via de gewijzigde bijlage III en de kwaliteit van de MEB, door het gewijzigde milieueffectbeoordelingsproces (motivering van besluiten, tijdschema's, eenloketsysteem voor MEB). Deze optie zal vermoedelijk **middelmatige** voordelen opleveren.

Optie 2B heeft dezelfde voordelen als optie 2A. De aanvullende wijzigingen (verplichte beoordeling van alternatieven, andere milieuvraagstukken, controle, afbakening, kwaliteitscontrole van de MEB-informatie) bieden belangrijke voordelen en zijn gericht op de aanpak van alle milieuproblemen die verband houden met de screening en de kwaliteit van het MEB-rapport en -proces. Van deze optie kunnen **aanzienlijke** voordelen worden verwacht.

Optie 2C omvat alle wijzigingen van optie 2B en de aanpassing van de bijlagen I en II, en biedt milieuvoordelen die afhankelijk van de aard van de doorgevoerde veranderingen en de lidstaat in kwestie kunnen variëren van beperkt tot groot. Deze optie is gericht op de aanpak van alle problemen en levert een groter gecombineerd milieueffect op dan optie 2B (als gevolg van mogelijk belangrijke positieve resultaten van de aanpassing van de bijlagen I en II). Van deze optie worden **grote** voordelen verwacht.

6.2. Directe administratieve kosten

Bij **Optie 0+** zijn de kosten voor het opstellen van richtsnoeren verwaarloosbaar.

Twee van de vijf onder **optie I** genoemde wijzigingen zullen leiden tot verwaarloosbare (wijziging van bijlage III) of beperkte (alternatieve procedures voor projecten van bijlage II) besparingen, aan één wijziging zijn middelmatige

kosten verbonden (verplichte beoordeling van alternatieven), en aan twee hoge kosten (andere milieuvraagstukken en aanpassing van de bijlagen I en II).

Aan vier van de zeven wijzigingen in het kader van **Optie 2A**, zijn geen of verwaarloosbare kosten verbonden (wijzigingen in verband met het tijdschema en de motivering van besluiten) en aan 3 verwaarloosbare (wijziging van bijlage III), beperkte (alternatieve procedures voor projecten van bijlage Annex II) of middelmatige besparingen (eenloketsysteem voor MEB).

Zes van de twaalf wijzigingen in het kader van **Optie 2B**, brengen geen of verwaarloosbare kosten met zich (kosten in verband met de motivering van besluiten en tijdschema's, verplichte afbakening, kwaliteitscontrole van de MEB-informatie, drie wijzigingen zullen verwaarloosbare (wijziging van bijlage III), beperkte (alternatieve procedures voor projecten van bijlage II) of middelmatige (eenloketsysteem voor MEB) besparingen opleveren, aan twee wijzigingen zitten middelmatige kosten vast (verplichte beoordeling van alternatieven, controle) en 1 wijziging brengt middelmatige tot hoge kosten met zich (andere milieuvraagstukken).

Optie 2C zal dezelfde besparingen opleveren als 2B, maar omvat de aanvullende hoge kosten van de aanpassing van de bijlagen I en II.

6.3. Brede sociaaleconomische effecten

Optie 0+: richtsnoeren zullen de bevoegde autoriteiten en ontwikkelaars waarschijnlijk stimuleren om de beste praktijken te volgen maar de voordelen zullen beduidend lager liggen omdat richtsnoeren niet bindend zijn.

Optie 1: de gewijzigde bijlagen zullen middelmatige voordelen inhouden voor de werking van de eengemaakte markt en het concurrentievermogen. Deze optie zal grote voordelen met zich brengen wat betreft vermeden milieuschade, risicopreventie en sociale aspecten (gezondheid, veiligheid, levenskwaliteit).

Optie 2A: de wijzigingen in het kader van deze optie zullen leiden tot meer harmonisatie die weer gunstig zal zijn voor de eengemaakte markt. Omdat de verschillende kosten van het MEB-proces zullen worden gestroomlijnd, worden belangrijke voordelen verwacht en een daling van de kosten in verband met vertragingen en juridische geschillen. Op bestuursvlak zal aanzienlijke vooruitgang kunnen worden geboekt (betere motivering van besluiten).

Optie 2B: deze wijzigingen zullen leiden tot verschillende bredere sociaaleconomische gevolgen. Door de verdergaande harmonisering en een stabielere regelgevingskader zal het risico van vertragingen en juridische geschillen worden verlaagd. Deze optie houdt ook middelmatige tot grote voordelen in wat betreft vermeden milieuschade, gezondheid, veiligheid en levenskwaliteit, belangrijke voordelen op bestuursvlak en beperkte voordelen wat betreft nieuwe werkgelegenheid.

Optie 2C heeft naast de voordelen van optie 2B, nog andere voordelen als gevolg van de aanpassing van de bijlagen I en II (vermeden milieuschade en kostenbesparingen en voordelen wat betreft gezondheid, veiligheid en levenskwaliteit).

7. VERGELIJKING VAN BELEIDSOPTIES

In tabel 2 worden de effecten van de opties met elkaar vergeleken; hun doelmatigheid, efficiëntie en coherentie wordt hieronder toelicht.

Tabel 2: Vergelijking van de effecten van de beleidsopties							
Opties	Autoriteiten		Ontwikkelaars		Voordelen*		
	Kosten	Besparingen	Kosten	Besparingen	Milieu	Breder economisch	Breder sociaal
	in miljoenen euro						
0	-		-		-		
0+	0		0		+	0	
1	34,9 à 44**/**	4,3 à 5,3	155,2 à 195,8**/**	21,4	++	++	++
2A	0,96 à 1,2	4,3 à 5,3****	0	21,4****	++	++	++
2B	4,8 à 6,8***		65,7 à 103***		+++	+++	+++
2C	34,9 à 44**/**		178 à 241,5**/**		++++	+++	++++
* De omvang van de voordelen hangt af van invloed die een optie heeft op problemen /voordelen: geen impact/0, weinig/+, middelmatig/++, aanzienlijk/+++, groot/++++							
** Ervan uitgaande dat 10 % van de gescreende projecten een MEB ondergaat, kunnen de kosten erg hoog liggen, wanneer 15-20 % van de projecten aan een MEB wordt onderworpen							
*** Hierbij komen nog middelmatige tot hoge KOSTEN wanneer ook rekening wordt gehouden met andere milieuaspecten							
**** Hierbij komen nog MIDDELMATIGE BESPARINGEN van het eenloketsysteem voor MEB							
Kosten/besparingen ten aanzien van het basisscenario: Geen/verwaarloosbaar: +/- 0-1% Beperkt: +/- 1-5 % Middelmatig: +/- 5-10 % Hoog: +/- 10-25 % Zeer hoog: > +/- 25 %							

Optie 0+ is niet doelmatig omdat niet wordt bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de herziening. **Optie 1** is niet efficiënt omdat de doelstellingen slechts gedeeltelijk en tegen zeer hoge kosten zouden worden bereikt en deze optie middelmatige voordelen zou opleveren. **Optie 2A** is efficiënt maar de resultaten wat betreft coherentie en de verwezenlijking van de doelstellingen zijn zwak.

Optie 2B is doelmatig en coherent. Deze optie biedt qua efficiëntie grote en bredere sociaaleconomische voordelen (concurrentievermogen en meer harmonisatie) en zal waarschijnlijk hoge kosten met zich brengen. De kosten voor de verplichte beoordeling van alternatieven en voor het toezicht variëren in elk geval van 5 tot 10 % van de basiskostenraming voor ontwikkelaars; voor beide wijzigingen werd grondig onderzocht of deze kosten omlaag gebracht kunnen worden. De kosten om milieuaspecten toe te voegen kunnen uiteenlopen van 5 tot 25 % van de basiskostenraming. De belangrijke ecologische en bredere sociaaleconomische voordelen in verband met de uitvoering van deze drie wijzigingen kunnen echter zwaarder wegen dan de administratieve kosten. Optie 2B omvat bovendien alle wijzigingen die middelmatig besparingen kunnen opleveren.

Optie 2C heeft een soortgelijke impact als optie 2B wat betreft de doelmatigheid en coherentie maar schiet qua efficiëntie tekort omdat de zeer hoge kosten zwaarder zouden doorwegen dan eventuele ecologische en sociale voordelen, voornamelijk als gevolg van de aanpassing van de bijlagen I en II. De voorkeur gaat dan ook uit naar **optie 2B**.

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

Voortgangsindicatoren
Bijdrage van de MEBR om de effecten van projecten voor het milieu correct te beoordelen
Integratie van nieuwe milieuproblemen in toekomstige MEB's
Ontwikkeling van de harmonisering van MEB's
Verlaging van onnodige administratieve lasten

De groep van nationale deskundigen van de Commissie voor MEB en SMB zal worden belast met het bijeenbrengen van gegevens over de voornaamste parameters in de lidstaten (aantal MEB's en screenings per jaar; aantal projecten van de bijlagen I en II die onderworpen zijn aan een MEB; uitsplitsing van de MEB's per projectcategorie en per type ontwikkelaar, gemiddelde duur en kosten van een MEB-proces). De Commissie zal via haar uitvoeringsverslagen om de zes jaar zorgen voor toezicht en evaluatie.