

3.6. Er zou ook nog steun moeten worden verleend nadat de MED-projecten zijn beëindigd. Bovendien zouden deze moeten worden geïntegreerd met andere initiatieven (b.v. milieu-audits, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing, enz.) om ook uit andere bronnen financiële steun te kunnen verkrijgen. Vele MED-programma's blijven namelijk steken in vrijblijvende contacten tussen steden, waar niets concreets uit voortvloeit.

3.7. Het Comité sluit zich aan bij de oproep van de deelnemers aan de tweede Euro-mediterrane ministersconferentie (Malta, 16 april 1997) en de deelnemers aan de conferentie van vertegenwoordigers van de civiele

samenwerking („Forum Civil Euromed”) om de gedecentraliseerde samenwerking tussen de Unie en de mediterrane derde landen nieuw leven in te blazen, en met name bij hun pleidooi voor nauwe samenwerking tussen internationale en regionale organisaties enerzijds en plaatselijke kringen en instanties (o.a. lokale overheden) anderzijds met het oog op de exploitatie van het culturele erfgoed en de verdere uitbouw van het culturele toerisme in de regio.

3.8. Het Comité beschouwt het als zijn taak deze samenwerking op een efficiënte manier te bevorderen en het „proces van Barcelona” in het algemeen op de voet te volgen en met eigen initiatieven te ondersteunen.

Brussel, 20 november 1997.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Pasqual MARAGALL i MIRA

**Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's”**

(98/C 64/10)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's [COM(96) 511 def — 96/0304 (SYN)]<sup>(1)</sup>;

gezien het besluit van de Raad van 6 mei 1997 om, in overeenstemming met artikel 198 C, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Comité van de Regio's te raadplegen;

gezien zijn besluit van 11 juni 1997 om commissie 5 „Ruimtelijke ordening — Milieu — Energie” met de voorbereiding van het advies te belasten;

gezien het op 3 juli 1997 door commissie 5 goedgekeurde ontwerp-advies (CDR 172/97 rev.; rapporteur: de heer Tope),

heeft tijdens zijn op 19 en 20 november 1997 gehouden 20e Zitting (vergadering van 20 november) het volgende advies uitgebracht.

## 1. Inleiding

1.1. De voorgestelde richtlijn is bedoeld om de bescherming van het milieu te bevorderen, door voor te schrijven dat:

- voor bepaalde plannen en programma's een milieu-effectrapportage plaatsvindt, en
- de bevindingen van de rapportage in aanmerking worden genomen bij de voorbereiding en goedkeuring van deze plannen en programma's.

1.2. Het Comité van de Regio's stemt in met het algemene doel van het richtlijnvoorstel. Het verzoekt Commissie, Raad en Parlement evenwel, de behoefte aan een extra richtlijn inzake milieu-effectrapportage nog eens kritisch te onderzoeken.

Het Comité neemt nota van de door de Commissie gemaakte analyse op grond waarvan deze tot de conclusie komt dat

- de huidige voorschriften voor milieu-effectrapportage m.b.t. projecten in de lid-staten tekortschieten omdat zij niet altijd een hoog niveau van bescherming van het milieu garanderen;

<sup>(1)</sup> PB C 129 van 25.4.1997, blz. 14.

b) zich sedert 1988 op het gebied van de toetsing van plannen en programma's in de lid-staten belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan en enige lid-staten reeds voorschriften kennen die met de in onderhavig voorstel vastgelegde minimumeisen stroken. Het Comité van de Regio's spreekt zich ervoor uit, in eerste instantie de vertaling in nationaal recht van de gewijzigde richtlijn inzake milieu-effectrapportage van 3 maart 1997 af te wachten alvorens nieuwe EU-regelgeving op dit gebied uit te vaardigen.

De rechtsgrondslag van de richtlijn dient te worden verduidelijkt. Het CvDR verzoekt de Commissie dan ook om de rechtsgrondslag voor het voorstel (art. 130 S, lid 1, VEG) nogmaals te toetsen.

1.3. In het voorstel ontbreekt volgens het CvDR een totaalperspectief. Milieuvraagstukken moeten worden onderzocht in samenhang met sociale en economische vraagstukken en een op de lange termijn gericht hulpbronnenbeheer in het kader van een planningsproces. Dit is een belangrijke eerste stap op weg naar een duurzame ontwikkeling.

Aangezien van de hierboven uiteengezette bezwaren tegen het richtlijnvoorstel, spreekt het CvDR zich in het onderstaande uit over de afzonderlijke bepalingen van het voorstel.

1.4. Volgens het CvDR moet artikel 3 betreffende de opneming van nieuwe eisen in de richtlijn worden gepreciseerd. Duidelijk moet zijn dat de richtlijn geen nieuwe eisen stelt betreffende de invoering van nieuwe planningsprocedures, maar uitsluitend van toepassing is op reeds bestaande besluitvormingsprocedures. Van belang is namelijk dat de lid-staten de huidige procedures kunnen blijven hanteren en tegelijkertijd plannen en programma's kunnen vaststellen op een wijze die conform is aan de bedoelingen van de richtlijn.

1.5. Toch meent het CvDR dat het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn in bepaalde opzichten ontoereikend is. Zoals de richtlijn nu is voorgesteld, zou zij in sommige gevallen zeker niet en in andere gevallen wellicht niet van toepassing zijn op programma's of plannen die in hoofdzaak het gebruik van de bodem betreffen en dus het milieu beïnvloeden, maar die:

- a) niet specifiek en uitsluitend of tenminste ten dele op ruimtelijke ordening betrekking hebben, of
- b) qua status en procedures te informeel zijn om onder de bepalingen van het huidige richtlijnvoorstel te vallen.

1.6. De voorgestelde richtlijn zou evenmin van toepassing zijn op financiële programma's van de EU, die het milieu echter aanzienlijk kunnen beïnvloeden. Hoewel deze programma's nu al aan milieucriteria moeten voldoen, zijn deze niet zo streng als de in het voorstel genoemde criteria.

1.7. Wordt de voorgestelde richtlijn goedgekeurd, dan zal de overheid in veel of de meeste gevallen met

extra kosten worden opgezadeld. Deze kosten zullen tussen de lid-staten en waarschijnlijk ook binnen de lid-staten zelf aanzienlijk variëren, naarmate nu reeds meer of minder verfijnde procedures worden toegepast.

## 2. Algemene achtergrond — de Unie en de milieureisten

2.1. In het vijfde milieuactieprogramma is erop gewezen dat in de hele Unie op samenhangende wijze met milieunormen moet worden omgegaan, niet in de laatste plaats om de basis te leggen voor een eerlijke concurrentie tussen de verschillende delen van de Unie. Ten behoeve van deze samenhang moet de milieu-effectrapportage in de strategische planning worden opgenomen. Het is dan ook van essentieel belang deze normen in alle ruimtelijke-ordeningsprocessen van de Unie te integreren, zodat de hele Unie hiervan op economisch en op milieugebied kan profiteren.

2.2. Dit wordt bevestigd door artikel 130R van het Verdrag; hierin staat dat het milieubeleid van de Gemeenschap moet bijdragen tot behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens en een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en dat dit beleid moet berusten op het voorzorgsbeginsel.

## 3. Bestaande EU-wetgeving

3.1. Het CvDR erkent dat de toepassing van richtlijn 85/337/EEG inzake de milieu-effectrapportage van bepaalde openbare en particuliere projecten voordelen heeft opgeleverd. In de nieuwe richtlijn die nu is voorgesteld, wordt echter terecht aangegeven op welke punten de bestaande richtlijn ontoereikend is om een doeltreffende milieubescherming te garanderen; zij bevat nl. geen verplichtingen op het stuk van:

- a) de beoordeling van de mogelijke gecombineerde gevolgen van projecten die geografische en functionele grenzen overschrijden;
- b) de beoordeling van de mogelijke cumulatieve gevolgen van meerdere projecten die op zichzelf weinig gevolgen hebben;
- c) de mogelijkheid om in een zo vroeg mogelijk stadium te worden geraadpleegd en aan het besluitvormingsproces te kunnen deelnemen.

## 4. Gewenste wijzigingen in de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn

4.1. Het CvDR maakt zich zorgen over het feit dat artikel 2 van de voorgestelde richtlijn de werkingssfeer beperkt tot plannen en programma's die specifiek en

uitsluitend, of in ieder geval hoofdzakelijk op het gebruik van de bodem betrekking hebben. Veel plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het bodemgebruik hebben en van invloed zijn op het milieu, de gezondheid van de mens en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, worden in hoofdzaak opgesteld in het kader van ander beleid, met name op het gebied van vervoer.

4.2. Volgens het CvdR is het daarom van essentieel belang dat alle plannen en programma's m.b.t. fysieke of ruimtelijke ontwikkeling rechtstreeks onder de bepalingen van de richtlijn vallen. Het volstaat niet de plannen en programma's achteraf te toetsen aan de nationale wetgeving inzake bodemgebruik, omdat het onderzoek dan onrechtstreeks en wellicht in een te laat stadium zou plaatsvinden.

4.3. Voorts wijst het CvdR erop dat communautaire plannen en programma's van de Structuurfondsen niet onder de voorgestelde richtlijn vallen. Hoewel de richtsnoeren van de Structuurfondsen milieucriteria bevatten, gaan deze niet zo ver als een volledige milieueffectrapportage, en er bestaat ook geen verplichting het publiek te raadplegen. Het CvdR deelt deze opvatting en pleit ervoor dat milieuprojecten ter uitvoering van Structuurfondsprogramma's nog meer op hun milieugevolgen worden getoetst.

4.4. Het CvdR maakt zich tevens zorgen over het feit dat de richtlijn alleen van toepassing zou zijn op plannen en programma's die volgens formele procedures door een bevoegde instantie worden voorbereid en goedgekeurd of onder de specifieke bepalingen van een wetstekst vallen. Veel plannen en programma's met mogelijk ingrijpende milieugevolgen worden op nationaal of regionaal niveau geformuleerd en uitgevaardigd door de relevante regering of overheid of door organen die zich op enige afstand daarvan bevinden, zonder dat daarbij sprake is van formele procedurevoorschriften zoals bedoeld in artikel 2(a)(i) van het onderhavige richtlijnvoorstel. Het CvdR meent dat de richtlijn moet worden toegepast op alle relevante plannen en programma's van regeringen, overheden of hun organen op nationaal, regionaal of lokaal niveau, ongeacht de gevolgde procedure. Wel is het CvdR het er helemaal mee eens dat milieueffectrapportages op lokaal niveau geen herhaling mogen zijn van reeds op regionaal of nationaal niveau uitgevoerde milieueffectrapportages.

4.5. Daarnaast is het belangrijk dat wordt vastgesteld hoe ruim de woorden „plan” en „programma” in de context van de richtlijn moeten worden geïnterpreteerd. Het CvdR begrijpt en deelt de wens van de lid-staten, het proces van algemene beleidsvoorbereiding en -vorming niet onnodig te belemmeren.

4.6. Zodra het beleid echter concreet wordt ingevuld — door bijvoorbeeld het beoogde niveau van een bepaald soort ontwikkeling in een lid-staat of ander gebied aan te geven, of hoe deze ontwikkeling over de lid-staat

of het gebied dient te worden gespreid —, dan wordt het in feite een plan of programma dat uiteraard onder de bepalingen van de voorgestelde richtlijn dient te vallen. Is het beleid eenmaal zo specifiek, dan wordt daarmee in feite al vooruitgelopen op de besluiten over individuele projecten, en dat is nu juist de reden waarom de voorgestelde nieuwe vereisten moeten worden ingevoerd.

4.7. Volgens het CvdR is het dus van vitaal belang dat de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn zodanig wordt gedefinieerd dat alle instrumenten of politieke voornemens, hoe deze ook worden genoemd of omschreven, als plan of programma worden aangemerkt wanneer zij het beoogde ontwikkelingsniveau of de spreiding daarvan specificeren.

4.8. Het toepassingsgebied van de richtlijn is nog enigszins onduidelijk. De richtlijn kan positieve gevolgen voor de werkzaamheden op nationaal en regionaal niveau hebben. Uit 4.4 blijkt dat het van belang is dat de richtlijn alleen plannen en programma's op lokaal niveau omvat als deze naar oordeel van de lid-staat aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

4.9. In artikel 10, lid 2, wordt bepaald dat de richtlijn niet van toepassing is op de beheersplannen die specifiek voor speciale beschermingszones zijn opgesteld en krachtens artikel 6, lid 1, van Richtlijn 92/42/EEG van de Raad zijn vastgesteld. Wel dient een grondige evaluatie te worden verricht van de effecten van elk plan of programma dat niet rechtstreeks verband houdt met de speciale beschermingszones, maar wel vergaande gevolgen kan hebben voor het desbetreffende gebied.

4.10. Het CvdR vindt dat in zulke gevallen van een aparte milieueffectrapportage kan worden afgezien, aangezien de noodzakelijke toetsing dan reeds in het kader van het planningsproces heeft plaatsgevonden, nog voordat de resultaten zijn gepresenteerd.

4.11. De verplichte raadpleging van de bevolking en andere instanties is een essentieel kenmerk van het richtlijnvoorstel. Niettemin hoopt het CvdR zeer dat deze methode niet te pas en te onpas wordt toegepast, omdat anders de bestaande procedures voor de uitwerking van plannen en programma's onnodig worden bemoeilijkt of vertraagd.

## 5. Kosten

5.1. De financiële gevolgen die de uitvoering van de richtlijn met zich meebrengt, zullen sterk variëren, afhankelijk van de verschillende vereisten waar de bevoegde instanties in de lid-staten nu al aan moeten voldoen en de mate waarin zij vrijwillig procedures hanteren die verder gaan dan deze vereisten.

5.2. In lid-staten waar milieuoverwegingen in bredere zin nu al een grote rol spelen in de ruimtelijke-orderingsprocedures zal de kostenstijging dan ook relatief klein zijn. In de toelichting op het richtlijnvoorstel wordt erop gewezen dat de milieu-effectrapportage die momenteel voor individuele projecten moet worden uitgevoerd, volgens de nieuwe richtlijn reeds in het stadium van de planning dient plaats te vinden en later in het projectstadium niet nog eens hoeft te worden overgedaan. Dit zal met name van toepassing zijn op het verzamelen van basisgegevens over de toestand van het milieu op een bepaalde plaats.

Het Comité van de Regio's vestigt er evenwel de aandacht op dat de resultaten van een MER ten aanzien van plannen en programma's bij de toetsing van concrete projecten vaak niet meer bruikbaar zijn: de projecten komen in de regel veel later tot stand, zodat de verzamelde gegevens verouderd zijn. Hierdoor zullen aanzienlijke meerkosten voor de autoriteiten van de lid-staten en de projectdeelnemers ontstaan.

5.3. In sommige lid-staten denken de bevoegde instanties dat de procedures die zij hanteren voor het formuleren en vaststellen van plannen en programma's gelijkwaardig zijn aan de procedures die overeenkomstig de richtlijn zullen worden vereist, en dat zij maar met weinig meerkosten te maken zullen krijgen. Andere bevoegde instanties zullen daarentegen aanzienlijke kosten moeten maken om aan de vereisten te voldoen. Om deze extra kosten te kunnen dragen, is het van essentieel belang dat in iedere lid-staat via de gebruikelijke kanalen voldoende middelen beschikbaar zijn c.q. worden gesteld.

## 6. Beoordelingsprocedure

6.1. In artikel 8 van de ontwerp-richtlijn zou moeten worden bepaald dat de bevoegde instantie haar besluit om een bepaald plan of programma goed te keuren dan

wel aan de wetgevingsprocedure te onderwerpen, dient te motiveren indien zij hiermee afwijkt van de inhoud van de milieuverklaring, het advies van de milieu-aangelegenheden bevoegde autoriteiten en/of instanties en het advies van de betrokkenen.

6.2. Voorts is het CvdR van mening dat de verklaring waarvan sprake in artikel 9 algemene richtsnoeren moet bevatten voor de beoordeling van de projecten waarmee uitvoering wordt gegeven aan de goedgekeurde plannen en programma's.

6.3. De in artikel 10, lid 1, van de ontwerp-richtlijn vervatte verwijzing naar Richtlijn 85/337/EEG, aan de vereisten waarvan de milieurapportage moet voldoen, dient te worden aangevuld met een verwijzing naar Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997, waarmee de eerstvermelde richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten wordt gewijzigd.

## 7. Conclusie

7.1. Het CvdR is zeer verheugd over de algemene strekking van de voorgestelde richtlijn, die een bijdrage kan leveren aan een significante verbetering van de procedures ter bescherming van het milieu in de Unie.

7.2. Het CvdR is van mening dat de werkingssfeer van de richtlijn op een aantal in dit advies aangegeven punten moet worden verduidelijkt, zodat alle plannen en programma's inzake fysieke en ruimtelijke ontwikkeling, door wie zij ook zijn gemaakt, onder de richtlijnvoorschriften komen te vallen.

7.3. Het CvdR beseft dat de bevoegde instanties binnen de Unie door de voorgestelde richtlijn in sterk uiteenlopende mate met extra kosten te maken zullen krijgen, en dringt er bij de lid-staten op aan deze kosten volledig te vergoeden.

Brussel, 20 november 1997.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Pasqual MARAGALL i MIRA