

Vergaderjaar 2017–2018

**29 383**

## **Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving**

**P**

### **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 6 juli 2018

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat<sup>2</sup>, d.d. 13 april 2018, waarbij zij een reactie geeft op de vragen over de Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.<sup>3</sup> De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben naar aanleiding hiervan de Minister op 25 mei 2018 nog enige vragen gesteld.

De Minister heeft op 5 juli 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Vos (GL), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Nooren (PvdA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA).

<sup>2</sup> *Kamerstukken I* 2017/18, 29 383, N.

<sup>3</sup> Mileueffectrapportage.

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING**

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 25 mei 2018

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief<sup>4</sup>, d.d. 13 april 2018, waarbij u reactie geeft op de vragen over de Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.<sup>5</sup>

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van uw reactie en hebben nog enkele vragen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie constateren een negatieve trend ten aanzien van de kennis van de complexe regelgeving in het omgevingsrecht bij partijen, gezien de groei van het aantal tekortkomingen welke de Commissie m.e.r. (hierna: Commissie) heeft vastgesteld. U stelt daartegenover dat dit juist de rol van de Commissie onderstreept. Naar de mening van de leden maakt de terugloop van het aantal vrijwillige adviezen juist duidelijk dat een groter aantal milieueffectrapporten (hierna: MER'en) op dit moment, zonder onafhankelijke beoordeling door de Commissie, de procedure van publieke besluitvorming ingaat met het risico op een groeiend aantal, niet aan het licht gekomen, tekortkomingen. Is deze conclusie terecht, zo vragen de leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie. En zo nee, waarom niet?

De kwaliteit van MER'en van gemeenten ligt duidelijk lager dan die van provincies en het Rijk.

In de jaren 2013 tot en met 2017 was de kwaliteit van gemiddeld 75% van de MER'en van gemeenten onvoldoende, bij Provincie en Rijk was dit respectievelijk 57% en 51%.<sup>6</sup> Deelt u de conclusie van de leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie dat dit gegeven duidt op een structureel hoog kwaliteitstekort van MER'en gemaakt door gemeenten, wat dringend om een oplossing vraagt? Zo nee, waarom niet?

De Commissie meldt tevens dat de kwaliteit van MER'en bij de gemeenten in 2017 nog verder is verslechterd ten opzichte van 2016. Het percentage MER'en met onvoldoende informatie is gegroeid van 71% in 2016 naar 76% in 2017.<sup>7</sup> Deelt u de conclusie van de leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie dat de trend van dalende kwaliteit zich voortzet in 2017? Welke maatregelen neemt u om deze trend van kwaliteitsdaling te keren?

Volgens cijfers van de Commissie is het aantal vrijwillige adviesaanvragen door gemeenten in 2017 afgenomen naar dertien, terwijl het aantal in 2015 en 2016 achttien bedroeg.<sup>8</sup> De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie zijn van mening dat ook dit gegeven duidt op voortzetting van een negatieve trend in het kader van de gewenste betrokkenheid van de Commissie. Deelt u dit oordeel? Bent u het met hen eens dat dit aanleiding is voor maatregelen? Zo nee, waarom niet?

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2017/18, 29 383, N.

<sup>5</sup> Mileueffectrapportage.

<sup>6</sup> <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000273.pdf>.

<sup>7</sup> <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000273.pdf>.

<sup>8</sup> <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000273.pdf>.

In uw beantwoording relativeert u de negatieve effecten van de hogere kosten van adviezen door de Commissie voor gemeenten. U geeft aan dat de kleinere gemeenten meestal het lage tarief betalen.<sup>9</sup> Uit cijfers van de Commissie blijkt echter dat gemeenten voor het merendeel het basistarief betalen, wat aanmerkelijk hoger ligt dan het lage tarief (in 2017 is voor drieënvijftig toetsingen en dertien vrijwillige adviezen het basistarief betaald, in drie gevallen het hoge tarief en slechts in vier gevallen van verplichte toetsing het lage tarief. Er waren geen vrijwillige adviezen met laag tarief. Ook in 2015 en 2016 is vooral het basistarief betaald.).<sup>10</sup> De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vragen uw beoordeling van deze cijfers. Bent u het met hen eens dat de tarieven die gemeenten betalen, vrijwel altijd aanzienlijk hoger zijn dan het lage tarief, en daarmee wel degelijk een drempel vormen? Zo nee, waarom niet?

De uitwerking en het instrumentarium van en eventuele pilots voor de Omgevingswet vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zo stelt u in uw beantwoording. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in 2016 en 2017 pilots bekostigd voor gemeenten die aan de slag willen gaan met omgevingsvisies en bestemmingsplannen met brede reikwijdte in het kader van de Omgevingswet. Hiervoor was veel belangstelling, wordt gesteld.<sup>11</sup> Bent u bereid in overleg te treden met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het complete stelsel van het omgevingsrecht, dat in de huidige situatie nog gebaseerd is op de vigerende regelgeving, op een goede wijze in de overgangsfase naar 2021 te ondersteunen? Zo nee, waarom niet?

Gezien het feit dat belangrijke hoofdstukken van de Omgevingswet zoals de wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving en de implementatie van de herziene EU-richtlijn<sup>12</sup> voor het project-m.e.r onderdeel vormen van het nieuwe stelsel, gaan de leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie ervan uit dat u hiervoor mede verantwoordelijk bent tot het moment dat de Omgevingswet formeel in werking is getreden. Bent u het eens met deze constatering? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid opnieuw met een initiatief te komen gebaseerd op de hiervoor genoemde pilots 2016/2017? Zo nee, waarom niet?

«De Minister van Binnenlandse Zaken en ik gaan niet vooruitlopen op de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet»<sup>13</sup>, zo stelt u. De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie constateren echter dat een dergelijke analyse wel onderdeel vormde van de Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r. De conclusie hieruit is dat de invoering een fors aantal onzekerheden kent ten aanzien van het m.e.r.-instrument. Bent u het eens met de leden van deze fractie dat het voor elke organisatie noodzakelijk en wenselijk is om ten behoeve van een stabiele bedrijfsvoering inzicht te hebben in de toekomstige vraag/behoefte, zoals in het rapport over voornoemde evaluatie is gepresenteerd<sup>14</sup>? Zo nee, waarom niet? «Regeren is vooruit zien»: waarom kunt u niet voorzien in een stabiele en toekomstbestendige basisstructuur voor de m.e.r., zodat incidentele fluctuaties beter kunnen worden opgevangen dan de afgelopen drie jaar het geval is geweest en gezien de onzekerheden in het kader van de effecten invoering Omgevingswet? Kunt u hier een toelichting op geven

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2017/18, 29 383, N, p. 5.

<sup>10</sup> <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000273.pdf>.

<sup>11</sup> Kamerstukken I 2017/18, 29 383, N, p. 5.

<sup>12</sup> Richtlijn 2014/52/EU.

<sup>13</sup> Kamerstukken I 2017/18, 29 383, N, p. 7.

<sup>14</sup> Kamerstukken I 2017/18, 29 383, M, bijlage Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r., p. 37–38.

indien u meent dat een toekomstbestendige basisstructuur wel gegarandeerd is?

U stelt in de beantwoording dat het nu niet het moment is om het tarievenstelsel te herzien, omdat er in 2017 weer een lichte stijging van het aantal adviezen is en omdat met de komst van de Omgevingswet weer een en ander zal veranderen in het m.e.r.-stelsel. Bovendien, zo schrijft u, gaat het om een tussenevaluatie.<sup>15</sup> De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie delen uw analyse niet. De Commissie acht een daling van het aantal m.e.r.-trajecten en minder adviezen door de Commissie na invoering van de Omgevingswet zeer aannemelijk, omdat de verplichte toetsing bij complexe projecten op projectniveau vervalst en er door verandering in regelgeving minder plan-m.e.r.»en zullen komen.<sup>16</sup> Volgens de leden zou u juist nu al maatregelen moeten nemen met het oog op deze gevolgen van de invoering van de Omgevingswet, in plaats van af te wachten wat er gaat komen. Graag uw reactie.

U ziet geen aanleiding om zich zorgen te maken over de robuustheid van de Commissie en geeft aan te monitoren of er voldoende kritische massa (wat betreft kennis en expertise) aanwezig blijft.<sup>17</sup> De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie stellen vast dat de Commissie nu al haar financiële reserve moet aanspreken om voldoende kritische massa te behouden. Dit is uiteraard geen structurele oplossing. De Commissie voorziet een verdere daling van adviesaanvragen met de invoering van de Omgevingswet. Ook zet de daling van vrijwillige adviesaanvragen door. De leden vragen u hoe u de robuustheid van de Commissie zal borgen, gezien deze negatieve ontwikkelingen en het uitblijven van een structurele oplossing.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 15 juni 2018.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,  
J.E.A.M. Nooren

---

<sup>15</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 29 383, N, p. 4.*

<sup>16</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 29 383, M, bijlage Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r., p. 36.*

<sup>17</sup> *Kamerstukken I 2017/18, 29 383, N, p. 6–7.*

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2018

Geachte voorzitter,

Bij deze beantwoord ik de vragen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving, zoals geformuleerd in uw brief met kenmerk 162471.03u, welke zij stellen naar aanleiding van mijn brief, d.d. 8 februari 2018, waarbij ik de Kamer het rapport van de Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r. heb aangeboden en mijn brief, d.d. 13 april 2018, waarin ik de vragen van uw Kamer beantwoord zoals geformuleerd in brief met kenmerk 162471.02u. Tevens beantwoord ik bij deze de motie 34 287 (T02445 en T02446) van mevrouw Vos.

Op 8 februari 2018 heb ik u het rapport van de Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r. toegestuurd. Ten behoeve van deze evaluatie is uitgebreid met de Commissie m.e.r. gesproken, onder meer over de (hoeveelheid) onafhankelijke toetsingen die gedaan zijn in het kader van project-MER'en. De resultaten van deze gesprekken zijn meegenomen in het evaluatierapport. Daarmee is tegemoet gekomen aan de motie van mevrouw Vos. De Commissie m.e.r. heeft daarnaast op 24 november 2017 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij onder meer aangeeft het beeld met betrekking tot de ontwikkeling van de kwaliteit van MER te herkennen. Ook gaat de Commissie m.e.r. in op de conclusie van het onderzoek dat het aantal adviesaanvragen terugloopt en de redenen daarvan, inclusief het effect van de tariefstelling waarvan de Commissie aangeeft dat die voor haar zeer herkenbaar is. Met deze brief geeft de Commissie m.e.r. haar oordeel over de (resultaten van de) evaluatie.

In motie nr. 34 287, T02446 verzoekt mevrouw Vos mijn voorganger om de periodieke evaluaties van de Omgevingswet en de Commissie voor de m.e.r. aan te passen zodat gevolgd kan worden hoe vaak en in welke gevallen een onafhankelijke toets door de Commissie voor de m.e.r. plaatsvindt. Na twee jaar zal geëvalueerd worden wat de effecten zijn van het niet langer verplicht stellen van een onafhankelijke kwaliteitstoets in geval van complexe projecten. Door het uitstel van de invoering van de Omgevingswet tot 1 januari 2021 is deze evaluatie op dit moment niet aan de orde. Desalniettemin is vooruitlopend op de invoering van de omgevingswet en deze specifieke evaluatievraag het bureau Ynformed gevraagd onderzoek te doen naar de karakteristieken van MER-plichtige projecten. Dit bureau is gevraagd een methodiek te ontwikkelen die dergelijke projecten middels *machine learning* technieken kan herkennen. Dat is nodig omdat bepaald moet worden welke complexe projecten in de huidige situatie wel MER-adviesplichtig geweest (zouden) zijn en dat in de nieuwe situatie niet zijn. Dergelijke projecten moeten getraceerd worden om de vragen te kunnen beantwoorden over (wenselijke) advisering door de Commissie m.e.r. Ynformed is tot de conclusie gekomen dat het praktisch onmogelijk is om met de huidige data dergelijke projecten te traceren. Als niet geïdentificeerd kan worden welke projecten in de oude situatie wel MER-adviesplichtig zouden zijn en in de nieuwe situatie niet, kan de vraag op deze wijze niet geëvalueerd worden. Uiteraard kan wel worden vastgesteld hoeveel complexe projecten een onafhankelijke kwaliteitstoets door de Commissie m.e.r. hebben laten doen. Wellicht ten overvloede merk ik op dat het ontbreken van een MER-adviesplicht voor een project niet betekent dat er geen toereikend onderzoek wordt gedaan naar milieueffecten. Het houdt wel in dat het traject via de Commissie m.e.r. niet doorlopen hoeft te worden, op

vrijwillige basis kan dat echter wel gebeuren. In geval er onenigheid bestaat over de kwaliteit van het MER is het daarbij uiteindelijk aan de bestuursrechter om zich hierover een oordeel te vormen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vragen mij of ik hun conclusie deel dat een groter aantal milieueffectrapporten (hierna: MER'en) de procedure van politieke besluitvorming ingaat zonder onafhankelijke beoordeling door de Commissie, met het risico op een groeiend aantal, niet aan het licht gekomen, tekortkomingen. Het is altijd mogelijk dat er tekortkomingen zijn in milieueffectrapporten die niet zijn beoordeeld door de Commissie en ik acht het mogelijk dat dit risico toeneemt door de toename van het aantal MER'en dat niet door de Commissie wordt getoetst. Echter, er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal MER'en dat niet wordt voorgelegd aan de Commissie en er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat een toenemend aantal projecten bij de bestuursrechter struikelt vanwege tekortkomingen in het MER.

Gebaseerd op de cijfers over de kwaliteit van de MER'en bij gemeenten, provincies en het Rijk concluderen de leden van de PvdA- en Groenlinks-fractie dat dit gegeven duidt op een structureel hoog kwaliteitstekort van MER'en gemaakt door gemeenten, hetgeen volgens hen dringend om een oplossing vraagt. Bovendien geven de leden van de genoemde fracties aan dat het percentage MER'en met onvoldoende informatie is gestegen. Hierbij is echter niet aangegeven of het hierbij gaat om kleine, middelgrote of grote tekortkomingen. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede MER, waar ik niet in wil treden. Er zijn geen aanwijzingen dat er een toename is in het aantal gemeentelijke projecten dat struikelt over de MER voor de rechter. Wel kunnen gemeenten en andere bevoegde gezagen – naast advisering door de Commissie m.e.r. tegen kostprijs – gebruik maken van de diensten en het advies van Infomil, welke door het Rijk bekostigd wordt.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie geven aan dat het aantal vrijwillige adviesaanvragen door gemeenten is afgenomen van achttien in 2015 en 2016 naar dertien in 2017. Zij zijn van mening dat dit duidt op voortzetting van de negatieve trend in het kader van de gewenste betrokkenheid van de Commissie. Gezien het geringe aantal vrijwillige adviezen waar het over gaat, waarbij niet duidelijk is of dat een eenmalige inzinking betreft of een structurele trend, is er op dit moment voor mij geen reden om maatregelen te nemen. Wel zal ik blijven volgen hoe de vrijwillige adviesaanvragen over MER'en zich over de tijd ontwikkelen en ingrijpen als blijkt dat op vrijwillige basis geen of weinig adviesaanvragen meer gedaan worden bij de Commissie en dit invloed heeft op de kwaliteit van de lokale of regionale besluitvorming.

Met betrekking tot de kosten van adviezen door de Commissie die gemeenten moeten betalen is het belangrijk te kijken naar de relatieve kosten van een MER ten opzichte van de totale kosten van een project dat voorligt. Voor kleine projecten betalen gemeenten het lage tarief, voor grotere projecten wordt het basistarief betaald. In verhouding tot de totale projectkosten behoort dit geen struikelblok te zijn voor gemeenten. Bovendien kunnen deze kosten verdisconteerd worden in de projectkosten en verhaald worden op de ontwikkelaar.

Met betrekking tot de uitwerking en het instrumentarium van en eventuele pilots voor de Omgevingswet staat mijn ministerie voor het onderdeel milieueffectrapportages in nauw contact het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Vanzelfsprekend wordt gekeken hoe de overgang van het huidige stelsel naar de Omgevingswet in 2021 op een goede wijze kan plaatsvinden. Tot de Omgevingswet in werking treedt, is

het huidige stelsel van wet- en regelgeving van toepassing. Daarvoor ben ik verantwoordelijk. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de Omgevingswet en daarmee ook voor pilots die gedaan worden in het kader van de Omgevingswet.

Ik ben het met de leden van de PvdA- en GroenLinks fractie eens dat het voor een stabiele bedrijfsvoering van organisaties wenselijk is om inzicht te hebben in de toekomstige vraag naar producten (in dit geval adviesaanvragen). Het is verstandig de komende jaren de ontwikkeling van de adviesvragen in de gaten te houden. Er is op dit moment geen aanleiding om aan te nemen dat de Commissie de komende jaren niet voldoende kritische massa behoudt. Nu ingrijpen zou voorbarig zijn, maar ik blijf wel in goed contact met de Commissie over de ontwikkeling van de adviesaanvragen de komende jaren en daarmee de robuustheid van de Commissie. Indien de robuustheid of de basisstructuur van de Commissie onzeker wordt, zal ik hierover in overleg met de Commissie treden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,  
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga