

Vergaderjaar 2013–2014

33 686

Wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 maart 2014

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening inzake het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van de Partij van de Arbeid, de SP, D66 en GroenLinks voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel over de tarieven van de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: Commissie voor de m.e.r.) en hebben een aantal vragen. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich bij deze vragen aan. De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enige vragen. De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij onderschrijven de strekking van het voorstel dat de opdracht en de uitvoering van de milieueffectrapportage bij de initiatiefnemer komt te liggen, maar zij hebben wel een vraag over de financiële verantwoordelijkheid voor de verplichte adviezen die daarmee gepaard gaat.

Ik ben verheugd te constateren dat de meeste leden de uitgangspunten van het wetsvoorstel ondersteunen. Daarnaast constateer ik dat de leden nog wel enige vragen hebben ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel. Met deze memorie van antwoord zal ik deze vragen zo goed mogelijk beantwoorden. Ik zal hierbij de volgorde van het voorlopig verslag aanhouden.

Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie en van de GroenLinks-fractie vragen de regering of, en zo ja wanneer, er een evaluatie over de werking van deze wet wordt uitgevoerd. En komt daarbij ook in beeld of er initiatieven aangevuld, gecorrigeerd of afgewezen zijn door de rechter op het punt

van de gevolgen voor het milieu. Voorts vernemen zij graag of in de evaluatie ook aandacht zal worden geschonken aan de eventuele leerpunten voor de initiatiefnemers en voor de bevoegde gezagen na een gerechtelijke uitspraak.

In de Nota naar aanleiding van het Verslag (TK 33 686 , nr.6) en tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen TK 2013/2014, nr. 45, item 13) heb ik aangegeven dat ik in 2016 de transitie van de Commissie voor de m.e.r. naar een volledig kostendekkend werkende organisatie tussentijds zal evalueren. Aandachtspunten zijn de continuïteit en de kwaliteit van de Commissie en of de financiële drempel voor vrijwillige adviezen niet te hoog is. Ik zal deze evaluatie op verzoek van de leden van de PvdA-fractie en van de GroenLinks-fractie verbreden naar statistische gegevens over de jurisprudentie, voor zover die betrekking heeft op gerechtelijke uitspraken over de juistheid en volledigheid van het MER. Indien mogelijk zal ik uit deze gegevens leerpunten afleiden en verspreiden.

Ten slotte vragen deze leden naar de argumentatie van de regering om ten aanzien van de MER met betrekking tot de Blankenburgtunnel de Commissie voor de m.e.r. niet te benaderen voor de milieueffectrapportage.

In de planuitwerkingsfase van het project Blankenburgverbinding wordt voor het Ontwerp Tracébesluit een project-MER opgesteld. In het project-MER wordt inzicht gegeven in de effecten van de aanleg van de Blankenburgverbinding op het milieu en de mitigerende en compenseerende maatregelen. Het project-MER wordt met het Ontwerp-Tracébesluit ter inzage gelegd. Omwonenden en maatschappelijke organisaties, zoals natuur- en milieu organisaties, kunnen dan reageren.

Het project Blankenburgverbinding is opgenomen in Bijlage II van de Crisis- en herstelwet (CHW). Het project Blankenburgverbinding volgt de voorgeschreven procedure uit deze wet. In de CHW is concreet opgenomen dat voor de projecten uit Bijlage II geen verplichting bestaat om advies te vragen aan de Commissie voor de m.e.r. Omdat het project de procedure van de CHW volgt, zal voor dit project en de andere wegaanlegprojecten die in de bijlage zijn genoemd in principe geen advies van de Commissie voor de m.e.r. worden gevraagd. Wel wordt per geval gezien of een vrijwillig advies toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Voor het project Blankenburgverbinding is het advies van de Commissie voor de m.e.r. over het plan-MER betrokken en gezien op kansen en risico's. Het advies is voldoende richtinggevend geweest en ook te benutten voor de planuitwerkingsfase en daarmee voor het project-MER. Daarom is besloten geen vrijwillig advies voor het project-MER te vragen.

Financiering Commissie voor de m.e.r.

De leden van de SP-fractie en van de GroenLinks-fractie verwijzen naar het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingediende en verworpen amendement van de leden Smaling en Van Veldhoven. Dit amendement bepleitte de financiering van het bureau en de Commissie voor de m.e.r. uit elkaar te halen. Deze leden vrezen dat als een deel van de kosten namelijk die voor de instandhouding van het bureau niet structureel voor rekening van het Rijk zullen komen, dit niet alleen zal zorgen voor een beperking van de lastenverzwaring voor gemeenten en provincies maar ook dat daardoor de toegang tot vrijwillige advisering door de commissie wordt geblokkeerd. Graag ontvangen zij op dit punt een reactie van de regering.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben we vastgesteld dat de leden van de SP-fractie en ik niet van mening verschillen over het feit dat de transitie van de Commissie voor de m.e.r. risico's kan opleveren. De risico's betreffen de continuïteit en de kwaliteit van de Commissie en of de financiële drempel voor vrijwillige adviezen niet te hoog is. Wel verschillen de leden van de SP-fractie en ik van mening over de maatregelen om met deze risico's om te gaan. Juist om de continuïteit en de kwaliteit van de commissie te borgen, heb ik gekozen voor een overbruggingsbudget van 4 x € 2 miljoen. De commissie verwacht een daling van het aantal vrijwillige adviezen als gevolg van dit wetsvoorstel. Omdat de omvang van die daling moeilijk in te schatten is, heb ik de commissie toegezegd om in 2016 een evaluatiemoment in te bouwen. Ik blijf echter vasthouden aan het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de kosten van adviezen ten laste worden gebracht van degenen die baat hebben bij het advies. De initiatiefnemer van een plan of project dient de milieuinformatie te leveren die het bevoegd gezag in staat stelt om tot een goede afweging te komen. Het bevoegd gezag dient te borgen dat de milieuinformatie juist en volledig is. Een structurele basisfinanciering door het rijk doet naar mijn mening afbreuk aan de financiële prikkel die nodig is om op het juiste bestuurlijke niveau tot een kosten-baten afweging te komen van de toegevoegde waarde van een vrijwillig advies. Ik zal in 2016 tussentijds evalueren en bekijken of vervolgacties nodig zijn.

De leden van de SP-fractie en van de GroenLinks-fractie stellen dat het wegnemen van basisfinanciering vanuit de rijksoverheid een institutie van nationaal belang als de Commissie voor de m.e.r. de nek kan omdraaien, omdat straks de kritische massa binnen die Commissie onvoldoende zal zijn. Zij vragen hoe de regering garandeert dat de Commissie voor de m.e.r. toch kan blijven bestaan. Of vindt de regering dat zij daarvoor niet verantwoordelijk is?

Ik deel de mening van de leden van de SP-fractie en van de GroenLinks-fractie dat de kritische massa binnen de Commissie voor de m.e.r. een risicofactor is bij de transitie. De Commissie voor de m.e.r. is bij wet ingesteld (artikel 2.17 Wet milieubeheer); de regering acht zich dus zeker verantwoordelijk voor het voortbestaan van de commissie. Ik heb er het volste vertrouwen in dat de Commissie voor de m.e.r. met de nieuwe financieringswijze, in combinatie met het overbruggingsbudget en de evaluatie in 2016, voldoende garanties heeft gekregen.

De leden van de SP-fractie en van de GroenLinks-fractie geven aan dat Nederland als dichtbevolkt land met veel wegen, bebouwing, landbouw en industrie een vooraanstaande traditie heeft opgebouwd op het gebied van de beoordeling van milieueffecten van ruimtelijke ontwikkelingen. De uitvoering van een MER door een bureau, gevolgd door een check door de Commissie voor de m.e.r., biedt een redelijk waterdicht systeem van checks and balances en is onderhand een bekend instrument te midden van de wettelijke inspraak- en beroepsmogelijkheden voor burgers en de toetsing aan wetten op gebied van omgeving, milieu en natuur. Zij vragen waarom de regering deze goed functionerende structuur op de tocht zet ten behoeve van een relatief kleine bezuiniging?

Doel van het wetsvoorstel is om de kosten neer te leggen bij de baathebber. Dit kan leiden tot een efficiënter inzetten van de Commissie voor de m.e.r. door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag hoort de afweging te maken over de toegevoegde waarde van een vrijwillig advies in relatie tot de kosten. De lopende structuur wordt hiermee niet op de tocht gezet.

De leden van de SP- fractie en van de GroenLinks-fractie geven aan dat met het updaten van bestemmingsplannen de Commissie voor de m.e.r. een grote serie wettelijk verplichte opdrachten heeft afgerond. Maakt de financiële ontmanteling de Commissie niet juist op dit moment extra kwetsbaar? Waarom wacht de regering niet tot de Omgevingswet vorm heeft gekregen, om daarna vast te stellen welke werkdruk aannemelijk is voor de Commissie voor de m.e.r. en welke publieke dekking daarbij hoort?

Het is juist dat de hausse aan m.e.r.-adviezen als gevolg van de actualisatieplicht van bestemmingsplannen in een afrondende fase zit. Mede omdat de omvang van de daling moeilijk is in te schatten net als het effect op de commissie, zal in 2016 een evaluatie plaatsvinden. Het besluit om het profijtbeginsel toe te passen is al in 2010 door het kabinet-Rutte I genomen en wordt nu in 2014 ingevoerd. De regering zorgt ook nog voor een overbruggingsbudget tot en met 2017, dus de beoogde bezuiniging op de rijksbegroting gaat later in dan de regering van plan was, om de commissie extra tijd te geven om te wennen aan de nieuwe situatie. Voorts komt er in 2016 een tussentijdse evaluatie. Als uit die evaluatie blijkt dat het profijtbeginsel niet heeft gewerkt, zal ik hier opnieuw naar kijken. Wachten op de nieuwe Omgevingswet zou te lang duren om te starten met de nieuwe wijze van financiering.

Hoeveel andere landen hebben het MER-model overgenomen en welke stimulans is daarbij uitgegaan van Nederland, zo vragen de leden van de SP-fractie en van de GroenLinks-fractie? Is het niet wenselijk dat het MER-model van Nederland meer wordt ingezet als exportproduct, nu de BRIC-landen en andere zich snel ontwikkelende landen ook de milieulasten van welvaarts-groei zien toenemen? Zouden de afspraken met de Commissie voor de m.e.r. niet meer de richting op moeten gaan van een wenselijke multiplier «uit de internationale markt» bovenop de basisfinanciering, in plaats van de basisfinanciering af te bouwen?

Het MER-model van Nederland is een bij wet ingestelde onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. die het bevoegd gezag adviseert bij m.e.r.-procedures over de inhoud en de kwaliteit van milieueffectrapporten. Deze vorm van kwaliteitsborging is door Nederland overgenomen uit Canada. Andere landen kennen deze vorm niet en hebben geen of een andere vorm. Zo kent België bijvoorbeeld een systeem van certificering van de deskundigen die in opdracht van de initiatiefnemer het MER opstellen. De Commissie voor de m.e.r. brengt sinds 1993 ook buiten Nederland adviezen uit, meestal in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een aantal stafmedewerkers van de Commissie is geheel of gedeeltelijk belast met deze internationale advisering. Op die wijze vindt er «kruisbestuiving» en export van het MER-model van Nederland plaats. De financiering van de internationale werkzaamheden geschiedt al kostendekkend door de opdrachtgever en staat los van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie en van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een overzicht kan meesturen van de adviezen die de Commissie voor de m.e.r. sinds haar oprichting heeft uitgebracht?

De Commissie voor de m.e.r. geeft op haar website www.commissiemer.nl/advisering/afgerondeadviezen een overzicht van de afgeronde adviezen en van de lopende adviseringen. Er zijn door de Commissie voor de m.e.r. en de voorloper van de Commissie sinds 1982 bijna 5.000 adviezen gegeven. Dit betreft:

- 403 Adviezen reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER
- 58 M.e.r.-beoordelingsadviezen

- 34 Ontheffingsadviezen
- 1.987 Richtlijnadviezen
- 2.223 Toetsingsadviezen
- Enkele tientallen ad hoc adviezen (bijvoorbeeld over geluid en luchtkwaliteit) die niet centraal worden/werden geregistreerd in de database.

De afgeronde adviezen hebben betrekking op 2817 projecten en plannen. Voor veel projecten en plannen is meerdere keren geadviseerd, bijvoorbeeld in de beginfase over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER en aan het eind met een toetsingsadvies over het gereedgekomen MER.

De leden van de D66-fractie geven aan dat de financiering van de verplichte adviezen van de Commissie voor de m.e.r. thans voor rekening van het Rijk komt. Met dit wetsvoorstel worden de kosten van het advies van de Commissie doorberekend aan het bevoegd gezag dan wel aan de initiatiefnemer (private partijen en overheden). Zo'n 50% van de aanvragen voor de verplichte advisering door de Commissie voor de m.e.r. komt van lokale overheden. In 2012 was de gemiddelde kostprijs 25.000 euro, met een bandbreedte van 15.000 – 50.000 euro, exclusief btw van 21%.

De leden van de D66-fractie willen de zorg adresseren die zij hebben over de toenemende cumulatie van taken voor gemeenten die een extra financiële belasting met zich meebrengen. Het tarief voor een MER zal met name voor middelgrote en kleine gemeenten een substantiële kostenpost kunnen vormen. In hoeverre verwacht de regering – de cumulatie van kosten voor lokale overheden in ogenschouw nemend – dat dit gevolgen zal hebben voor de aanvragen van de zowel verplichte rapportages als van de vrijwillige rapportages in kleine, middelgrote en grote gemeenten?

Ik waardeer het dat de leden van de D66-fractie de zorg willen adresseren die zij hebben over de extra financiële belasting van gemeenten door de decentralisatie van rijkstaken of door een wijziging van de financiering van een taak die de gemeenten al hebben, zoals in het geval van dit wetsvoorstel. Ik verwacht niet dat de andere financieringswijze van grote invloed zal zijn op het aantal verplichte adviezen. De Commissie voor de m.e.r. verwacht wel een daling van het aantal vrijwillige adviezen als gevolg van dit wetsvoorstel. Omdat de omvang van die daling moeilijk in te schatten is, heb ik de commissie toegezegd om in 2016 een evaluatiemoment in te bouwen. In deze evaluatie zal ik nagaan of de financiële drempel voor vrijwillige adviezen in de praktijk niet te hoog blijkt te zijn.

De verplichte toetsingsadviezen bij de gemeenten hebben in circa 80% van de gevallen betrekking op eigen plannen en projecten. In geval van plannen kunnen de gemeenten de kosten veelal doorberekenen in de exploitatielasten van het eigen plan. In geval van een eigen project kunnen de kosten in de meeste gevallen niet worden doorberekend aan derden. De regering is van mening dat de kosten van het advies meegenomen moet worden in de kosten van het eigen plan of project, zoals dat nu ook al gebeurt met de kosten van de m.e.r.-procedure en de kosten van het opstellen van het MER. Voor alle 403 gemeenten tezamen worden deze kosten van verplichte toetsingsadviezen voor eigen plannen en projecten (gemeenten als initiatiefnemer) geraamd op circa 1,5 miljoen euro per jaar. Daarnaast komen de kosten van de verplichte toetsingsadviezen die betrekking hebben op plannen of projecten van private initiatiefnemers voor rekening van de gemeente. Voor alle 403 gemeenten tezamen worden deze kosten geraamd op circa 0,5 miljoen euro per jaar. Dit zijn vooral besluiten op basis van de Wet milieubeheer en sinds 2010 de Wabo waarvoor een vrijstelling van leges geldt voor omgevingsvergunningen voor inrichtingen. In een beperkt aantal gevallen betreft het

besluiten op basis van de Waterwet en de Ontgrondingenwet, waarvoor wel leges gelden. De legesvrijstelling voor de omgevingsbesluiten voor inrichtingen zal in de Omgevingswet opnieuw worden gezien.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus