

Vergaderjaar 2016–2017

34 287

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 november 2016

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening inzake het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank de verscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel en de memorie van antwoord hebben besteed. In het navolgende ga ik in op de vragen van de leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie, die in het nader voorlopig verslag zijn gesteld, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het nader voorlopig verslag wordt aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om te (her)overwegen of een systeem van certificering van professionele mer-adviseurs of mer-adviesbureaus kan worden ingevoerd, zodat initiatiefnemers en het bevoegd gezag kunnen vertrouwen op het beschikbare en gepresenteerde marktaanbod. En zo nee, welke aanvullende maatregelen de regering kan inzetten om een betere borging van de noodzakelijke kwaliteit van MER-rapporten te bereiken?

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, is het belangrijk goed inzicht te hebben in de oorzaak van het hoge percentage van MER-rapporten met essentiële tekortkomingen. Dit hoge percentage wordt deels veroorzaakt door ontbrekende informatie, maar komt deels ook voort uit discussie tussen bevoegd gezag en Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer) over de vraag welke informatie echt essentieel is voor de besluitvorming over een project. De oorzaak ligt volgens de regering slechts ten dele in de kwaliteit van mer-adviseurs. Het vervangen van het huidige systeem, waarbij de initiatiefnemer referenties vraagt van het in te huren adviesbureau of adviseur, door een systeem van certificering zal op zichzelf niet voor een beter resultaat zorgen. Gecertificeerde adviseurs geven geen garantie dat de kwaliteit van het MER goed is. Ook in dat geval zal het bevoegd gezag

voortdurend de kwaliteit van het MER moeten beoordelen in verband met haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de besluitvorming. Als de kwaliteit van de adviseur te wensen overlaat, zal het bevoegd gezag waarschuwingen moeten geven en in het uiterste geval een certificaat (laten) intrekken. De kosten voor het opzetten en instandhouden van een certificeringssysteem gaat in de voorbeelden die bekend zijn in het buitenland, gepaard met hoge kosten voor de overheid, die volgens de regering in het licht van het profijtbeginsel bij de initiatiefnemer behoren te liggen. Een alternatief is een vrijwillig certificeringssysteem van de adviesbureaus en adviseurs. Hieraan zitten, afgezien van de kosten om zo'n systeem actueel en draaiende te houden, allerlei haken en ogen, zoals het garanderen van vrije mededinging (ook voor adviseurs uit andere landen), de vraag hoe te zorgen voor actuele bekwaamheidseisen en de vraag wie er certificeert en toezicht houdt op de certificerende instantie. Dit alles staat volgens de regering haaks op de wens tot vereenvoudiging van de regelgeving en het verminderen van de regeldruk voor het bedrijfsleven.

Voor de initiatiefnemer draagt een goed MER-rapport bij aan het sneller doorlopen van de besluitvormingsprocedure. Er zijn volgens de regering voldoende financiële prikkels voor de initiatiefnemer om tot een goede selectie van een mer-adviesbureau of -adviseur te komen. Dit betreft zowel de kosten van de procedure op zich, waaronder de inhuur van een adviseur, als kosten door het later kunnen starten en realiseren van het project. Tenslotte mag helder zijn dat een certificeringssysteem niet de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van de milieu-informatie kan overnemen.

In samenwerking met de Commissie mer zal de regering initiatiefnemers en hun adviseurs en adviesbureaus actief wijzen op hun verantwoordelijkheid voor een goed MER-rapport. Tevens zal de regering de initiatiefnemers attenderen op de mogelijkheid om in de voorfase het bevoegd gezag om hulp te vragen door middel van een (verplicht of vrijwillig) advies van het bevoegd gezag betreffende de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER. Zij acht het niet wenselijk en ook niet nodig om daarnaast aanvullende maatregelen te treffen om een betere borging van de kwaliteit van een door de initiatiefnemer op te stellen MER te krijgen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een toezegging van de regering bij de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer¹ om met de koepelorganisaties in overleg te treden over de invulling van de verplichting tot informeren, inspraak en participatie. Deze toezegging is volgens de leden van de PvdA-fractie ten onrechte niet bij de eerdere beantwoording betrokken. Zij vragen wat de visie is van de regering op een samenhangende benadering van inspraak en overleg met burgers voor de toekomstige situatie voor de milieueffectrapportage onder de Omgevingswet, als het toetsingsadvies van de Commissie mer facultatief wordt voor projecten.

De regering bevestigt dat zij de aangehaalde toezegging in het kader van de Omgevingswet niet had gekoppeld aan de vraagstelling over dit wetsvoorstel. Uiteraard zal uitvoering worden gegeven aan de toezegging om in de bestuurlijke overleggen het dóen van participatie op de agenda te krijgen bij bestuurders.

De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat participatie breder is dan de formele momenten. Participatie bij de milieueffectrapportage is daarbij onderdeel van de participatie voor het besluit zelf. De inhoud van het milieueffectrapport is bijvoorbeeld een van de mogelijke onderwerpen van deze participatie. Het advies van de Commissie mer is

¹ Toezegging T02255, te vinden via: https://www.eerstekamer.nl/toezegging/het_bespreikbaar_maken_van_het.

gericht aan het bevoegd gezag. Het wordt uitgebracht tijdens de formele zienswijzenperiode en wordt openbaar. Het bevoegd gezag neemt het advies mee in de besluitvorming. De rol van het advies ligt vooral bij de formele procedure, de rol bij de vroegtijdige participatie is beperkt. De regering vindt participatie gedurende de gehele besluitvorming zeer belangrijk. In het kader van de implementatie van de Omgevingswet is een inspirerende handreiking voor participatie in de maak. Dat gebeurt in een interactief proces met veel partijen, waaronder de koepelorganisaties, de Commissie mer, Vereniging Eigen Huis en Stichting Natuur en Milieu. Daarnaast wordt op instigatie van het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» al flink geoefend met participatie volgens de Omgevingswet. Bijvoorbeeld in pilots, waarin participatie, ook in combinatie met digitale middelen, centraal staat. Deze pilots krijgen expertise aangeboden.

Rond het thema vonden en vinden ook praktijkbijeenkomsten en «living labs» plaats waar men van elkaars ervaringen kan leren. De opbrengst uit deze bijeenkomsten en de pilots komt weer in de handreiking terecht, waardoor deze actueel blijft.

Zoals in de brief Voortgang implementatie stelselherziening omgevingsrecht d.d. 7 oktober 2016² aan uw Kamer is gemeld, zullen gedurende 2017 verschillende metingen worden uitgevoerd, ook naar de stand van participatie. Dit geeft inzicht in de mate waarin bestuursorganen zich voorbereiden op het nieuwe wettelijk stelsel en de mate waarin het implementatieprogramma hen hierin ondersteunt. Verder wordt gemeten in hoeverre de nieuwe regelgeving toepasbaar is in de dagelijkse praktijk. Deze informatie zal worden gebruikt voor het vormgeven van het implementatieprogramma.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met haar eens is dat het in de praktijk wel degelijk kan gebeuren dat bijvoorbeeld financiële en economische belangen van het bestuursorgaan tot een zekere vooringenomenheid leiden. Zij concluderen vervolgens dat het daarom van belang is om ook op bestuurlijk niveau een passende scheiding van functies voor te schrijven. Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie op welke wijze de regering voorziet in handhaving van artikel 2:4 van de Awb.

Besluiten mogen niet met een bepaalde vooringenomenheid worden genomen. Zoals ook de leden van de GroenLinks-fractie aangeven, is dit helaas niet altijd te voorkomen. Echter, aanvullende voorwaarden aan de uitvoering hiervan stellen, is in onze ogen niet de juiste oplossing. Ons rechtstelsel kent de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om in beroep te gaan bij de rechter. Dit kan na het indienen van zienswijzen op het ontwerpbesluit en het MER en vervolgens het maken van bezwaar tegen het betreffende besluit en het bijbehorende MER. Een belanghebbende kan in beroep aanvoeren dat er sprake is van onvolledige of onjuiste milieu-informatie in het MER of een onzorgvuldige belangenafweging. Als de rechter oordeelt dat de appellant gelijk heeft, kan de rechter het besluit vernietigen wegens strijd met artikel 3:4 Awb (verplichting tot een zorgvuldige belangenafweging). De regering stelt dat dit artikel voldoende rechtsbescherming biedt. Het is niet gewenst de Awb aan te vullen met een extra voorschrift in de Wet milieubeheer dat er niet alleen in de ambtelijke organisatie, maar ook op bestuurlijk niveau tijdens de voorbereiding van een project-mer-plichtig besluit sprake moet zijn van een passende scheiding van functies. Uitgangspunt bij de implementatie van een EU-richtlijn is om niet verder te gaan dan op grond van de

² Kamerstukken I 2016/17, 33 118, G.

richtlijn noodzakelijk is. Daarnaast is een bevoegd gezag vrij om, indien het dat zelf wenst, de rollen op bestuurlijk niveau te scheiden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel slechts voorschrijft dat alleen monitoring plaatsvindt van milieuaspecten waarvoor het bevoegd gezag dat noodzakelijk acht en niet wanneer dat in het belang van het milieu noodzakelijk is, blijkens (wetenschappelijk) onderzoek.

De regering heeft de doelstelling van de mer-richtlijn om het milieubelang goed mee te nemen in de besluitvorming over een activiteit geregeld in artikel 7.35 van de Wet milieubeheer (Wm). Op grond van het eerste lid van dat artikel houdt het bevoegd gezag bij het nemen van het besluit rekening met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben. Het algemene uitgangspunt van de regering is dat de verantwoordelijkheid voor goede besluitvorming, toezicht en handhaving ligt bij het betreffende bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet expliciet in het besluit motiveren of er moet worden gemonitord, en zo ja welke mogelijke gevolgen moeten worden gemonitord, op welke wijze en hoe lang. Daarbij moet de monitoring evenredig zijn met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de gevolgen voor het milieu. Noodzaak van monitoring van milieueffecten van een specifieke activiteit is helder omschreven, maar de uitvoering hiervan vraagt maatwerk, waartoe het bevoegd gezag het beste in staat is. Daarbij biedt de toepassing van artikel 7.35 Wm in combinatie met artikel 7.37 Wm naar de mening van de regering voldoende duidelijkheid voor het bevoegd gezag om het (ontwerp)besluit met het oog op de milieubelangen te kunnen baseren en te motiveren. Tevens bieden deze artikelen volgens de regering iedere belanghebbende de mogelijkheid om dit (ontwerp)besluit te beoordelen en zo nodig de weg van zienswijze, bezwaar en beroep te volgen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering garandeert dat de monitoring op voldoende niveau plaatsvindt wanneer er geen sprake is van een verplichte kwaliteitsstandaard. En ook hoe de regering garandeert dat passende maatregelen zullen worden genomen wanneer dat nodig is. De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat landelijke criteria voor monitoring juist bijdragen aan doelmatigheid (hergebruik van gegevens), eenvoud en kwaliteit.

De kwaliteit van de monitoring wordt geborgd door de mogelijkheid van beroep tegen het besluit. Als het gaat om de monitoringverplichtingen in het (ontwerp)besluit, heeft iedere belanghebbende de mogelijkheid om na het indienen van zienswijzen op het ontwerpbesluit vervolgens tegen het betreffende besluit in beroep te gaan bij de rechter als volgens belanghebbende sprake is van onvolledige of onjuiste monitoringverplichtingen. Als de rechter oordeelt dat de appelland gelijk heeft, kan de rechter het besluit vernietigen. Als het gaat om de naleving van de monitoringsverplichtingen en het zo nodig treffen van passende maatregelen kan iedere belanghebbende een verzoek om handhaving van de vergunningvoorschriften richten aan het bevoegd gezag.

De regering is van mening dat het soort milieueffecten dat relevant is om te monitoren van geval tot geval kan verschillen en dat de eisen waaraan monitoring moet voldoen het beste kunnen worden beoordeeld door het bevoegd gezag. Het stellen van aanvullende eisen hieraan brengt daarnaast ook extra lasten met zich mee. Een verplicht aansluiten bij landelijk vast te stellen kwaliteitsstandaarden zou betekenen dat voor alle mogelijke milieueffecten kwaliteitsstandaarden moeten worden opgesteld voor mogelijke monitoringsmethoden. Dit strookt niet met de uitgangspunten van het verminderen van lastendruk en bureaucratie. Overigens zal er in sommige gevallen al sprake zijn van bestaande landelijke, regionale of lokale monitoringsprogramma's en -verplichtingen, waardoor

de op basis van het MER gewenste monitoring wordt ondervangen. Dit dient het bevoegd gezag dan ook conform artikel 7.37, derde lid, Wm aan te geven in het besluit.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering op welke wijze er toezicht en handhaving zal zijn op het handelen van het bevoegd gezag wat betreft haar keuze van monitoringsverplichtingen voor een individueel project en het daarbij betrekken van de mogelijke cumulatie van de effecten van een project met andere projecten.

Zoals hierboven aangegeven bevat ons rechtsstelsel voldoende garanties voor een goede uitvoering van handhaving en toezicht. In combinatie met de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheid van maatwerk bij de bevoegde gezagen heeft de regering er vertrouwen in dat er voldoende mogelijkheden zijn om de zorgen zoals verwoord door de leden van de GroenLinks-fractie te kunnen wegnemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of het risico op schade, en zelfs onherstelbare schade aan het milieu, reëel is doordat het bevoegd gezag eerst moet wachten op monitoringsresultaten van derden, vervolgens passende maatregelen moet opstellen en die maatregelen vervolgens op moet leggen.

Het bevoegd gezag zal bij het opleggen van monitoringsmaatregelen rekening moeten houden met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de gevolgen voor het milieu. Daarbij zullen de risico's op schade, en zelfs onherstelbare schade belangrijke bepalende factoren zijn voor de keuze om wel of geen monitoringsmaatregelen voor te schrijven (inclusief: welke parameters, hoe monitoren, frequentie van (tussen)rapportages, looptijd). Ook kan het bevoegd gezag al op voorhand ervoor kiezen om passende maatregelen «achter de hand» in het (ontwerp)besluit op te nemen, mocht onverhoopt een of meer van de mogelijke milieueffecten zich voordoen. Belangrijk is dat de wijze van monitoring past bij de aard van het probleem. Daarbij moet worden gekeken zowel naar de doelmatigheid van het beleid als naar de mogelijke milieueffecten die kunnen optreden.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de procedure voor de project-mer wijzigt in de Omgevingswet. Zij willen graag nogmaals een toelichting waarom de regering onder de Omgevingswet een verplichte onafhankelijke toetsing van het project-MER door de Commissie mer niet langer van belang acht.

De regering merkt allereerst op dat de Commissie mer ook in de Omgevingswet is opgenomen als adviesorgaan van het bevoegd gezag. In de Omgevingswet blijft een verplichte onafhankelijke toetsing door de Commissie mer bij de plan-mer, net als nu, verplicht. Alleen bij projecten is gekozen voor een facultatief advies: het bevoegd gezag maakt de keuze. Tijdens de parlementaire behandeling van de Omgevingswet is hier verschillende malen over gesproken. Het uitgangspunt van de regering is dat een goede besluitvorming vereist dat de informatie voor de besluitvorming van goede kwaliteit moet zijn, dat geldt ook voor de milieu-informatie in het MER. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de informatie en de besluitvorming ligt bij het bevoegd gezag. Door het bevoegd gezag daarover een bewuste afweging te laten maken, zal het belang dat het bevoegd gezag hecht aan een dergelijk uitgebracht advies worden versterkt. In gevallen van complexe projecten waarbij de initiatiefnemer tevens bevoegd gezag is, is dat naar de mening van de regering niet anders. De verplichte functiescheiding bij de voorbereiding van het besluit en artikel 2:4 van de Awb zorgen dat het bevoegd gezag objectief en onbevooroordeeld de kwaliteit moet beoordelen.

De overgang van de verplichte naar de facultatieve adviesaanvraag bij de Commissie mer is niet synoniem voor nooit advies vragen. Een bevoegd

gezag kan altijd om een MER-advies vragen. De meerwaarde van een advies van de Commissie mer bij een project-MER is afhankelijk van de aard, de locatie en de omvang van het project. In bepaalde gevallen heeft het bevoegd gezag zelf veel ervaring met een project. In andere gevallen heeft de Commissie mer eerder advies gegeven op het achterliggend plan van een project en is daardoor voldoende informatie beschikbaar. Ook kan het bevoegd gezag in de voorfase een advies over de reikwijdte en het detailniveau vragen aan de Commissie mer om een oordeel te krijgen over de inhoud van het op te stellen MER en zo zelf te toetsen of hier aan is voldaan.

De ervaringen met de Crisis- en herstelwet hebben aangetoond dat het bevoegd gezag op een verstandige manier met deze keus omgaat. Zoals ook in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet staat, is de verwachting dat het bevoegd gezag vanuit de eigen afweging in de meeste gevallen advies zal blijven inwinnen bij de Commissie mer.

De regering hecht, evenals de leden van de fractie van GroenLinks een groot belang aan de kwaliteit van informatie. Bij een MER voor projecten ligt deze taak bij het bevoegd gezag als verantwoordelijke voor de besluitvorming. Het bevoegd gezag moet zelf actief bepalen wanneer een onafhankelijke toetsing meerwaarde oplevert. Hiervoor gelden de normale besluitvormingsprocessen, waarbij in het geval van een gemeente ook de gemeenteraad eisen kan meegeven waar het gaat om goede afweging van milieueffecten.

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