

Vergaderjaar 2017–2018

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2018

Hierbij bied ik u het rapport Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.¹ aan. Het onderzoek is uitgevoerd door Berenschot. Aanleiding voor het onderzoek was de invoering van kostendekkende tarieven voor advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage en de vraag wat de invloed hiervan zou kunnen zijn op de omvang en de kwaliteit van de advisering.

De Wet van 14 mei 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage), hierna: tarievenwet, voorziet in het regelen van een basis om een vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de Commissie) in rekening te kunnen brengen. De Commissie heeft op grond van de Wet milieubeheer tot taak het bevoegd gezag van advies te dienen met betrekking tot milieueffectrapporten. Dit milieueffectrapport (verder: MER) kan betrekking hebben op plannen (de plan-MER) en op besluiten (besluit-MER). Naast de (verplichte en vrijwillige) adviesfunctie heeft de Commissie ook een kennisfunctie.

Met de invoering van de tarievenwet is bepaald dat de financiering van de Commissie door het Rijk met ingang van 1 januari 2014 is beëindigd en dat het bevoegd gezag zelf betaalt voor de adviezen van de Commissie.

Ten tijde van de behandeling van de tarievenwet in de Tweede en de Eerste Kamer (Kamerstuk 33 686²) zijn vragen gesteld over de borging van de kwaliteit van de milieu-informatie en de rol van de Commissie daarbij. 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) is door mijn ambtsvoorganger Minister Schultz van Haegen toegezegd dat de transitie van de Commissie naar een volledig

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 162471.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33686>.

kostendekkend werkende organisatie tussentijds zal worden geëvalueerd. Bijgaande rapportage beschrijft deze evaluatie. Ook is toegezegd dat in deze evaluatie wordt meegenomen wat het effect is van de tarieven van de Commissie op het aantal vrijwillige Mer-adviezen dat wordt gevraagd. Aan de hand van eerdere onderzoeken, interviews, sessies met experts en een analyse van de veranderende wetgeving zijn door Berenschot kwantitatieve ontwikkelingen in beeld gebracht. Deze vormden het startpunt voor verdiepend onderzoek in nadere gesprekken. De cijfers in het evaluatieonderzoek met betrekking tot de kwantitatieve ontwikkelingen zijn voor een groot deel afkomstig van de Commissie zelf. In enkele gevallen zijn deze aangevuld met openbaar toegankelijke cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Berenschot heeft in het kader van het onderzoek gesproken met circa dertig personen bij vijftien gemeenten, drie provincies, een omgevingsdienst, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, adviesbureaus die MER'en opstellen, deskundigenwerkgroepen van de Commissie alsmede het bureau van de Commissie (medewerkers, voorzitter en directeur). De gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van kennis en ervaring met de m.e.r. Veel van de gesprekspartners bij gemeenten hadden slechts beperkte ervaring met de m.e.r. De gesprekken hadden tot doel om te achterhalen welke factoren de keuze bepalen om wel of geen advies aan de Commissie te vragen en welke gevolgen een advies van de Commissie heeft voor het MER en de kwaliteit van de besluitvorming. Tijdens de gesprekken is gevraagd naar ervaringen met m.e.r.-procedures (met én zonder advisering door de Commissie), de meerwaarde van advisering door de Commissie en de kwaliteit van MER'en en m.e.r.-procedures. Ook zijn vragen gesteld over de tarievenwet, de invoering hiervan en de mate waarin de tarieven invloed hadden op hun besluit om wel of geen advies aan te vragen bij de Commissie. Naast de gesprekken is een tweetal sessies georganiseerd met m.e.r.-deskundigen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincies, gemeenten, de Commissie en adviesbureaus met als doel te reflecteren op de ontwikkeling van het aantal adviezen, de komst van de Omgevingswet, de Wet implementatie herziening m.e.r.-richtlijn (Wihm) en de conceptbevindingen van Berenschot.

In de rapportage wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve gegevens (cijfermatig en juridisch), kwalitatieve inbreng uit de interviews en de eigen analyse van Berenschot. In de interviews is reactie gevraagd op de ontwikkelingen rond het instrument Mer. De volgende vragen stonden centraal.

Wat zijn de gevolgen van de kostendekkende tariefstelling van verplichte en vrijwillige adviezen voor de kwaliteit van het MER en de m.e.r.-procedure?

Welke andere factoren beïnvloeden het aantal advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie?

Is de ontwikkeling van het aantal verplichte en vrijwillige adviezen van invloed op de bedrijfscontinuïteit (met inbegrip van de kwaliteit van de adviezen) van de Commissie?

Deze inbreng is getoetst bij een klankbordgroep bestaande uit deskundigen van de Commissie, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, een aantal provincies, een gemeente en een adviesbureau (NL Ingenieurs sectie m.e.r.).

Berenschot heeft vastgesteld dat de gevolgen van de kostendekkende tariefstelling voor de kwaliteit van de advisering door invoering van de Wet tarieven mede – samen met andere oorzaken – heeft bijgedragen aan een afname van het aantal vrijwillige adviesaanvragen en mogelijk ook tot een afname van het aantal verplichte adviezen. Op basis van de

beschikbare cijfers en gesprekken kan echter niet geconcludeerd worden dat de afname van het aantal vrijwillige adviezen leidt tot een afname van de kwaliteit van de MER'en die ter inzage worden gelegd.

Wel zijn duidelijke signalen verkregen dat de kwaliteit van het MER en de m.e.r.-procedure afneemt door afnemende expertise bij bevoegde gezagen – met name kleinere gemeenten – en bij adviesbureaus (die vaak een leidende rol hebben in de procedures). Daarbij speelt ook het gegeven dat wet- en regelgeving op het gebied van milieu en natuur complexer is geworden. Dat beeld lijkt door de cijfers te worden ondersteund. Het aantal MER'en waarbij de Commissie tekortkomingen constateert neemt nog steeds toe.

In lijn met eerdere onderzoeken concludeert Berenschot dat de advisering door de Commissie bijdraagt aan een beter MER en daarmee aan betere milieu-informatie bij besluitvorming.

Over de factoren die het aantal advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie beïnvloeden constateert Berenschot dat er drie groepen factoren zijn die het aantal advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie in negatieve zin beïnvloeden. De exacte bijdrage van elk van deze factoren is daarbij niet te isoleren. Als eerste lijken macro-economische ontwikkelingen met name een rol te spelen bij de advies- en toetsingsaanvragen, aangezien deze de activiteit en daarmee het aantal projecten in de fysieke omgeving beïnvloeden. Bij een lagere economische groei zijn er minder projecten. Minder projecten leiden logischerwijs ook tot minder m.e.r.'s en dus tot minder adviesaanvragen (zowel verplicht als vrijwillig). Ten tweede is, door verandering in wet- en regelgeving, met name de invoering van de «beperkte» m.e.r.-procedure en de Crisis- en herstelwet, het aantal project-m.e.r.'s waarbij een toets verplicht is, afgenomen. Dit leidt tot een afname van het aantal adviezen. In de derde plaats speelt de tarievenwet een rol. Berenschot constateert dat de tarievenwet de afname van het aantal vrijwillige adviezen versterkt. De advieskosten spelen een belangrijke rol bij de overweging om al dan niet advies te vragen, met name bij kleinere partijen. Bij grotere projecten of organisaties vallen de advieskosten in de regel weg tegen de totale kosten van het project of de organisatie. Daarbij tekenen de geïnterviewden aan dat het advies van de Commissie zowel inhoudelijk meerwaarde heeft als de procesgang voorspelbaarder maakt. Een laatste effect dat Berenschot ziet is dat sinds de tarievenwet nog maar zelden advies over een aanvulling op het MER wordt aangevraagd.

Het aantal verplichte adviezen wordt niet rechtstreeks beïnvloed door de tarievenwet. Wel zijn er aanwijzingen dat sommige bevoegde gezagen mogelijk mede als gevolg van de tarievenwet de randen van de m.e.r.-plicht opzoeken. Onbekendheid met de complexe regelgeving is een mogelijk oorzaak hiervoor.

Over de invloed van de tarievenwet op de bedrijfscontinuïteit van de Commissie concludeert Berenschot dat het aantal adviezen per medewerker van de Commissie de afgelopen jaren niet is veranderd. Ook is de reputatie van de Commissie onveranderd goed, ondanks de teruglopende hoeveelheid tijd die de Commissie besteedt aan voorlichting en aan het opbouwen van generieke expertise. Aangezien de Commissie slechts recent is ingekrompen en het aantal adviezen in 2016 en de eerste helft van 2017 met het ingezette herstel van de Nederlandse economie weer licht is gestegen, lijkt het Berenschot te vroeg om uitspraken te doen over mogelijke effecten op de bedrijfscontinuïteit van de Commissie in zijn huidige vorm. Wel constateert Berenschot dat, uitgaande van de huidige verantwoordelijkheden, taken en werkwijze, de robuustheid van de Commissie een aandachtspunt is. Wat cruciaal daarbij is, is dat de kennis en expertise van de werkgroepssecretarissen geborgd blijft. Gezien

het aantal onderwerpen waarover de Commissie adviseert en de complexiteit van de procedures is daarvoor voldoende kritische massa nodig. Hoewel de bedrijfscontinuïteit niet direct in het geding is, is het naar de mening van Berenschot wel een punt van aandacht. Gegeven het huidige takenpakket en de werkwijze kan de Commissie volgens de onderzoekers niet veel kleiner meer worden zonder dat de kwaliteit van de werkzaamheden in het geding komt.

Onduidelijk is hoe de werkvoorraad van de Commissie zich zal gaan ontwikkelen in de komende jaren. Door toenemende economische activiteit is een toename in het aantal adviesaanvragen te zien. Daarmee neemt op korte termijn de werkdruk voor de Commissie toe. De komst van de Omgevingswet zal mogelijk op middellange termijn leiden tot veranderingen in het aantal adviesaanvragen. In welke richting is nu nog onduidelijk, maar er bestaat een kans dat met de inwerking-treding van de Omgevingswet het aantal verplichte en vrijwillige adviesaanvragen bij de Commissie zal afnemen. De robuustheid van de organisatie blijft daarmee een punt van aandacht.

Met de tarievenwet is de financiering van de Commissie door het Rijk beëindigd. Op grond van de evaluatie door Berenschot zie ik op dit moment geen aanleiding om de procedure voor kostendekkende tarieven te wijzigen. Ook geeft de evaluatie mij geen aanleiding om met de mij ter beschikking staande instrumenten invloed uit te oefenen op de omvang en de kwaliteit van de advisering door de Commissie. Wel onderschrijf ik de conclusie van Berenschot dat de robuustheid van de Commissie een aandachtspunt is. Gezien het aantal onderwerpen waarover de Commissie adviseert en de complexiteit van de procedures is het belangrijk dat positie van de Commissie niet in het geding komt. Ik zal daarover graag het gesprek met de Commissie aangaan om dit te bewaken.

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