

Vragen door de leden der Kamer gesteld overeenkomstig artikel 140 van het Reglement van Orde, en de daarop door de regering schriftelijk gegeven antwoorden

3

Vragen van het lid **Vos** (GroenLinks) op 17 oktober 2013 medegedeeld aan de minister van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken inzake *milieueffectrapportage*.

Antwoorden van mevrouw **Schultz van Haegen** (minister van Infrastructuur en Milieu) (ontvangen 19 november 2013).

Inleiding

Op 25 juni jl. heb ik uw kamer geïnformeerd over enkele zaken rond de milieueffectrapportage. Naar aanleiding daarvan heeft u op 17 oktober jl. nog enkele vragen gesteld aan de Staatssecretaris van EZ en mij. De beantwoording van deze vragen is gezamenlijk opgepakt door onze beide Ministeries en is helaas enigszins vertraagd, waarvoor mijn excuses.

Met deze brief zal ik, mede namens de Staatssecretaris van EZ deze vragen beantwoorden. Hierbij heb ik de vragen 1 en 2, en 3 en 4 samengenomen vanwege de onderlinge samenhang.

Vraag 1 en 2

In uw brief van 25 juni 2013 stelt u dat de kernconclusie van het onderzoek inzake de vraag of participatie in de voorfase van de regelgeving milieueffectrapportage (m.e.r.) voldoende geborgd is, luidt dat participatie in de huidige m.e.r.-regelgeving voldoende is geborgd en dat er geen directe noodzaak is participatie op een andere wijze in de m.e.r.-regelgeving te borgen.¹

Waarom heeft u het oordeel van de stakeholders, waaronder burgers en belangenorganisaties, niet meegenomen in dit onderzoek, maar alleen het oordeel van de projectleiders en bevoegde gezagen?

Deelt u de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat het onderzoek hiermee niet volledig is? Bent u bereid de stakeholders alsnog bij het onderzoek te betrekken en hun mening te verwerken in de conclusies? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 1 en 2

Allereerst wil ik aangeven dat het oordeel van de stakeholders wel aan de orde is gekomen in dit onderzoek. Het onderzoek kende een getrapte werkwijze, waarbij eerst aan de hand van bestaand schriftelijk materiaal gekeken is naar de uitgevoerde participatie. Vervolgens is een online enquête

¹ Kamerstukken I, 2012–2013, 31 755, S, blz. 2

onder projectleiders uitgevoerd met een uitgebreide vragenlijst. In de derde stap zijn 11 verdiepingsdossiers uitgewerkt. In die fase zijn alle relevante partijen bevestigd in diepte-interviews: verantwoordelijke medewerkers (zowel van het bevestigd gezag als van initiatiefnemers) en een telefonische enquête onder participanten.

De gekozen aanpak komt voort uit de onderzoeksvraag. De achterliggende reden voor het onderzoek was het verschil in inzicht over welke wettelijke borging (verplichte zienswijzen of verantwoording achteraf) de beste ondersteuning geeft aan het gewenste doel: een goede participatie.

Een «goede participatie» betekent dat er enerzijds een bewuste afweging van de aanpak moet worden gemaakt en anderzijds een goede aanpak moet worden gevolgd. Een goede aanpak is verder uitgewerkt in criteria als:

- een goed overzicht van alle potentiële belangen en belanghebbenden;
- de aanpak doet recht aan de impact van een plan of project in de samenleving;
- bestuurlijk commitment voor de aanpak en voor serieuze verwerking van input;
- alleen participatie over de onderwerpen die ter discussie staan;
- helderheid over inhoudelijke randvoorwaarden en spelregels;
- tijdige en begrijpelijke informatievoorziening;
- goed verwachtingenmanagement.

De projectleider (bevestigd gezag) maakt de keuze voor participatie. Voor dit onderzoek is de projectleider dus het ankerpunt: of en hoe wordt de projectleider beïnvloed door o.a. de wettelijke borging. Het gaat daarbij ook niet om een oordeel van de projectleider, maar om de feitelijke keuzes die zijn gemaakt en de achterliggende beweegredenen. Daaruit is in de analyse afgeleid in hoeverre de wettelijke borging een remmende, ondersteunende of mogelijk geen rol heeft in de keuze van het participatieproces.

Een dekkend participantenonderzoek kan volledige informatie geven over de (on)tevredenheid van de participanten over de participatie, maar draagt niet direct bij aan het antwoord op de vraag hoe de wettelijke borging heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de participatie. Het is immers niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen de situatie waarin de zienswijzeprocedure op het voornemen niet wettelijk is vastgelegd en de situatie waarin dit wel het geval is. Wel levert het bevestigen van participanten inzicht op in de meerwaarde van participatie, en vooral: informatie over de vraag of de ervaring van participanten over de aanpak van de participatie structureel niet overeenkomt met het beeld dat uit de onderzoeksdata en enquête onder projectleiders hierover naar voren komt. Dit was niet het geval.

Ik ben van mening dat het uitgevoerde onderzoek goed inzicht geeft in en antwoord geeft op de gestelde vraag op welke wijze participatie vanuit de wet geborgd kan worden. Een aanvullend onderzoek naar het oordeel van de participanten draagt niet bij aan een beter antwoord op die vraag.

Vraag 3 en 4

In de memorie van toelichting² bij het wetsvoorstel houdende Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) wordt niet ingegaan op het verzoek opgenomen in de motie-Putters c.s.³, die is ingediend op 8 december 2009 en is ingetrokken op 1 juni 2010, omdat de toenmalige minister van VROM bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel inzake modernisering van de m.e.r.-regelgeving (31 755) had toegezegd⁴ bij de evaluatie van de nieuwe m.e.r.-wetgeving de Kamer te informeren over de praktijkervaringen van het integreren van de m.e.r. bij projecten en de passende beoordeling (o.b.v. de Natuurbeschermingswet). Waarom heeft deze evaluatie niet plaatsgevonden?

Bent u bereid deze evaluatie alsnog te verrichten en de Kamer daarover te informeren?

Waarom heeft u zowel ten aanzien van de toezegging de Kamer te zullen informeren over de mogelijkheden om procedures en vergunningverlening te

² Kamerstukken II, 2011–2012, 33 348, 2

³ Kamerstukken I, 2009–2010, 31 755, G

⁴ Geregistreerd als toezegging T01130 (zie: http://www.eerstekamer.nl/toezegging/evaluatie_integratie_projectmer_en)

laten aansluiten bij de milieueffectrapportage (T01272⁵) als ten aanzien van de toezegging dat de Kamer afzonderlijke voorstellen toegezonden krijgt waarin ro-instrumenten en de natuurwetgeving worden geïntegreerd (T01273⁶), opgemerkt⁷ dat deze toezeggingen worden behandeld in het kader van het wetsvoorstel natuurbescherming (33 348), terwijl juist in dat wetsvoorstel voor plannen de bestaande koppeling c.q. aansluiting wordt losgelaten en wordt overgelaten aan de initiatiefnemer zelf?

Antwoord 3 en 4

Bij het opstellen van het wetsvoorstel natuurbescherming heeft het vorige kabinet onderzocht in hoeverre een verplichte koppeling tussen het opstellen van een milieueffectrapportage en een passende beoordeling bij plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, een toegevoegde waarde heeft, tegen de achtergrond van de noodzaak tot vereenvoudiging van de natuurwetgeving, de verbetering van de uitvoerbaarheid van de wetgeving in de praktijk en het uitgangspunt dat de wetgeving goed aansluit bij de Europese regelgeving.

Zoals verwoord in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel,⁸ is de conclusie dat een koppeling tussen het uitvoeren van een milieueffectrapportage en een passende beoordeling voor plannen en projecten een toegevoegde waarde kan hebben omdat het bestuursorgaan dat een plan vaststelt of degene die een project wil realiseren, daarmee extra lasten kan voorkomen en de kwaliteit van het onderzoek en de weging van de gevolgen voor het gebied kan waarborgen, mede dankzij de belangrijke rol die de Commissie m.e.r. hierbij speelt. Een koppeling kan ertoe leiden dat de natuurinformatie beter wordt gestroomlijnd, op hetzelfde moment beschikbaar is als de milieueffectrapportage en daardoor ook in samenhang kan worden gezien door het bevoegd gezag en belanghebbenden.

Een verplichte koppeling van beide onderzoeken voor zowel plannen als projecten is evenwel niet wenselijk, omdat bestuursorganen en initiatiefnemers van projecten de ruimte moeten hebben om tot een andere afweging te komen. Het kan immers – zeker bij complexe en omvangrijke projecten – ook aantrekkelijk zijn om het proces in een aantal stappen op te knippen en bijvoorbeeld de passende beoordeling pas uit te voeren als op grond van de milieueffectrapportage duidelijk is geworden of het oorspronkelijke plan of project dan wel een alternatief het meest in de rede ligt. In dat laatste geval kan de passende beoordeling worden beperkt tot het alternatief, in plaats van dat tweemaal een passende beoordeling moet worden uitgevoerd.

Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel en het feit dat de desbetreffende richtlijnen – de Habitatrichtlijn,⁹ de SMB-richtlijn¹⁰ en de m.e.r.-richtlijn¹¹ – zelf niet voorzien in een verplichte koppeling tussen het opstellen van een milieueffectrapportage en een passende beoordeling, laat het wetsvoorstel ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid en afwegingen van bevoegd gezag, burger en ondernemer en staat het een flexibele en kosteneffectieve benadering niet in de weg.

Vraag 5

Bent u bereid onderzoek¹² te verrichten naar de milieueffecten van de verschuiving in het Besluit milieueffectrapportage van categorieën van activiteiten van de automatische m.e.r.-plicht naar de m.e.r.-beoordelingsplicht? Zo nee, waarom niet?

⁵ Toezegging T01272: http://www.eerstekamer.nl/toezegging/de_regering_zal_de_kamer_2

⁶ Toezegging T01273: http://www.eerstekamer.nl/toezegging/de_kamer_krijgt_afzonderlijke

⁷ Kamerstukken I, 2012–2013, 33 400 XIII, C, blz. 5

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 120–121.

⁹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

¹⁰ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197).

¹¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG 1985, L 175).

¹² Kamerstukken II, 2010–2011, 31 755, 42

Antwoord 5

Nee, ik ben niet bereid om onderzoek te verrichten naar de milieueffecten van een verschuiving van categorieën van activiteiten. De reden hiervoor is dat deze milieueffecten er naar mijn verwachting simpelweg niet kunnen zijn bij een goede toepassing van de regelgeving.

Een verschuiving van de m.e.r.-plicht naar de m.e.r.-beoordelingsplicht betekent dat het bevoegd gezag eerst een m.e.r.-beoordeling gaat uitvoeren. Indien niet kan worden uitgesloten dat een activiteit aanzienlijke milieugevolgen heeft, zal het bevoegd gezag oordelen dat een m.e.r.-plicht noodzakelijk is.

Daarmee is er geen verschil vanuit het perspectief van het milieu tussen de situatie dat via een m.e.r.-beoordeling een m.e.r.-plicht ontstaat, of dat er een directe m.e.r.-plicht is.

Vanuit het perspectief van de onderzoekslasten is er wel een verschil: elk geval waarbij het resultaat van een m.e.r.-beoordeling is dat er geen m.e.r.-plicht benodigd is, bespaart een overbodige m.e.r. Indien de m.e.r.-beoordeling leidt tot een m.e.r. kan de verzamelde informatie benut worden voor de m.e.r.

Een onderzoek naar de milieueffecten zou alleen dan zinvol zijn, als aangenomen zou worden dat het bevoegd gezag niet in staat is om de m.e.r.-beoordeling goed uit te voeren. Ik heb geen aanleiding om die aanname te steunen. Een onderzoek acht ik daarom overbodig.