

3

Implementatie herziening m.e.r.-richtlijn

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (34287).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Tuinissen** (PvdD):

Voorzitter. Met deze wijziging van de MER-richtlijn heeft de EU beoogd de MER-beoordelingsprocedure te verduidelijken, de kwaliteit en de inhoud van het milieueffectrapport te verbeteren en de MER-procedure te stroomlijnen met andere EU-regelgeving. De belofte is dat hierdoor het milieu beter zou kunnen worden beschermd, hulpbronnen efficiënter kunnen worden gebruikt en duurzame groei kan worden bevorderd.

Natuurlijk heeft de Partij voor de Dieren niets tegen het efficiënter benutten van hulpbronnen, maar wel tegen economische groei als oplossing voor alle kwalen. Wat ons betreft is economische groei niet de oplossing, maar het probleem op een planeet die uitgeput raakt door een snel groeiende wereldbevolking met een toenemende consumptie. "Business as usual" is wat mijn fractie betreft struisvogelpolitiek. Wie vandaag z'n kop in het zand steekt, knarst morgen met z'n tanden. Wat ons betreft legt de doelstelling om te groeien een beleidspraktijk bloot waar mijn fractie het fundamenteel mee oneens is.

Zoals velen, onder meer milieufilosof Marius de Geus, hebben aangegeven, gaat meer produceren vrijwel per definitie ten koste van het milieu en levert economische groei consequent milieuvriendelijkheid op, in meerdere of mindere mate. Economische groei zou "duurzaam" te noemen zijn als die wordt gekoppeld aan technologische vooruitgang en toenemende efficiëntie. Zo zouden we de taart kunnen vergroten en alle milieuproblematiek de baas kunnen worden. Een win-winsituatie werd dat vroeger wel genoemd. "Geen gezeik, iedereen rijk", in de woorden van de heren F. Jacobse en Tedje van Es, velen van u nog wel bekend, ruim voordat de heer Jacobse tot inkeer kwam en lijstduwer werd van de Partij voor de Dieren. Deze MER-richtlijn, de implementatie ervan en de Omgevingswet waar dit wetsvoorstel deel van gaat uitmaken, zijn uitvloeiselen van dit achterliggende, zeer achterhaalde vooruitgangsgeloof.

Gezien de manier waarop deze nieuwe MER-richtlijn is geïmplementeerd, gaat dit kabinet primair voor bedrijfsbelangen ten koste van een beleid waarin het milieu centraal

staat en dupeert het daarmee toekomstige generaties in het voordeel van kortstondige welvaart voor de huidige generatie. Het verbaast de Partij voor de Dieren niet, maar het stelt haar wel teleur dat de regering de herziening van de MER-richtlijn niet aangrijpt om de kwaliteit van het milieueffectrapport beter te waarborgen in nationale wetgeving en hierbij niet verder gaat dan het Europese minimum. De EU-richtlijn geeft hiertoe aanleiding via twee nieuwe bepalingen: de initiatiefnemer dient ervoor zorg te dragen dat het milieueffectrapport wordt opgesteld door "bekwame deskundigen" en het bevoegd gezag dient over voldoende deskundigheid te beschikken om het milieueffectrapport te beoordelen, dan wel hiertoe toegang te hebben.

Wat mijn fractie betreft zou een beoordeling van de mogelijke effecten door een objectief, wetenschappelijk adviesbureau niet meer dan logisch zijn. In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie was de invoering van een certificeringssysteem voor adviesbureaus en adviseurs opgenomen. Dit systeem heeft als voordeel dat de initiatiefnemer weet wanneer aan de eis van "deskundigheid" wordt voldaan.

De Nederlandse regering heeft zich verzet tegen dit voorstel en ervoor gekozen dit systeem niet wettelijk in te voeren. In de memorie van toelichting wordt ook gewezen op de hoge kosten voor het bedrijfsleven en de overheid die zo'n certificeringssysteem met zich meebrengt, maar de regering gaat daarbij voorbij aan de weging van de winst voor het milieu die daartegenover zou kunnen staan. Mijn vraag aan de minister is: zijn de verwachte mogelijke positieve effecten voor het milieu van dit certificeringssysteem onderzocht?

De vraag wat we ons wel of niet kunnen veroorloven zou niet primair over geld moeten gaan, maar over het kostbaarste wat we hebben en wat in rap tempo verdwijnt. Van de oorspronkelijke natuur in ons land is volgens berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving nog maar een schamele 15% over. Gaat deze wet en aanscherping van de MER-richtlijn helpen om het tij te keren? Mijn fractie betwijfelt dat zeer. De regering vindt dat een certificeringssysteem haaks staat op haar wens tot vereenvoudiging van de regelgeving en het verminderen van de regeldruk voor het bedrijfsleven, zo is ook in de memorie van toelichting te lezen. In een tijd waarin VVD-volksvertegenwoordigers pleiten voor een verbod op vegetarische schnitzels en vegetarische worsten is het een gotspe om te pleiten voor vermindering van regeldruk en voorschriften bij de bescherming van natuur en milieu. Een veel te hoog percentage milieueffectenrapporten, 63% tot 66%, toonde vanaf 2012 essentiële tekortkomingen. Het kost tijd, energie en geld om deze tekortkomingen te herstellen.

Een recent voorbeeld is de gigageitenstal. Aan de Schoofbandweg in Rossum, op de grens met Zaltbommel, is één van de grootste geitenstallen van het land gepland, met 5.100 dieren, die een groot gevaar kunnen vormen voor omwonenden en naastliggende bedrijven, zoals we weten sinds de Q-koortsepideemie die 75 mensen het leven kostte en honderden mensen chronisch ziek maakte. Daarmee is de geitenstal een groot gevaar voor de stad Zaltbommel en bovendien voor naastgelegen natuurgebieden. De Raad van State heeft de vergunning in december vernietigd; in het milieueffectenrapport waren niet alle Natura 2000-gebieden opgenomen. Een slepende kwestie. En dit is een

van de vele voorbeelden van een langdurig proces waarbij de kwaliteit van de rapporten tekortschiet.

Daarnaast vertroebelt de lage kwaliteit van milieueffectenrapporten de maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van bepaalde projecten. Die discussie kan aan de voorkant niet goed gevoerd worden als goede, onafhankelijke wetenschappelijke informatie over de milieueffecten ontbreekt. Onduidelijk is bovendien wat er nu bedoeld wordt met "bekwame deskundigen" en "voldoende deskundigheid". Waar zijn de criteria waaruit kan worden afgeleid wie een betrouwbare partij is voor het opstellen van een milieueffectenrapport? Graag een reactie van de minister. Hoe gaat de minister een betere kwaliteit borgen? Hoe gaat zij ervoor zorgen dat het veel te hoge percentage tekortschietende rapporten drastisch verminderd wordt?

Een ander manco in dit wetsvoorstel is dat het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage voor de project-MER facultatief wordt voor de beperkte procedure. Een facultatief advies heeft behalve het attenderen van het bevoegd gezag dat deze mogelijkheid er is, geen toegevoegde waarde, aangezien de Commissie voor de milieueffectrapportage nu ook al, zonder wettelijke grondslag, vrijwillig om advies kan worden gevraagd. Waarom heeft de minister er niet voor gekozen om een verplichting in te stellen voor de milieueffectrapportage voor de beperkte procedure voor projecten? Graag een reactie.

Tot slot. Dit kabinet heeft ervoor gekozen niet meer te regelen dan waartoe de EU verplicht, minder zelfs dan wat de EU oorspronkelijk heeft geadviseerd, tenzij er aantoonbaar redenen zijn om dat wel te doen. Voor mijn fractie zijn die redenen er om dat wel te doen. We hebben, zoals gezegd, nog maar 15% van onze oorspronkelijke natuur in Nederland over. We zijn het land met de grootste veedichtheid ter wereld, waar de veestapel moet krimpen en er geen nieuwe megastallen bij moeten komen. Daarom zouden we extra eisen moeten stellen aan de MER-procedure en in ieder geval erop toe moeten zien dat bij projecten onafhankelijke, wetenschappelijke adviseurs een adequaat advies geven over het project, en dit advies zwaarder dan nu moeten laten meewegen. Duidelijk is geworden dat de regering met de implementatie van de nieuwe richtlijn bedrijven heeft willen ontzien waardoor de bescherming van het milieu in ons toch al ver geïndustrialiseerde land nog verder op de tocht is komen te staan. De Partij voor de Dieren kan daarom op basis van het voorliggende wetsontwerp niet instemmen met deze herziene MER-richtlijn voor projecten.

Ik kijk met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.



Mevrouw Vos (GroenLinks):

Voorzitter. Soms realiseer je je weer hoe afhankelijk wij allemaal zijn van het elektriciteitsnetwerk in dit land, want als dat stopt, dan stopt er heel veel en dan is de uitstraling enorm. Ik moest vanochtend toen ik wakker werd zelfs een kaarsje aansteken. Dat kon ik gelukkig nog wel vinden, maar ook de radio doet het dan niet, dus vraag je je ook af: hoe kom ik er nu achter wat er aan de hand is? Maar goed, dit even terzijde. Ik ben blij dat ik hier dan toch ben en dat ik het woord mag voeren over dit onderwerp, want dat gaat mijn fractie zeer ter harte.

Het gaat om de richtlijn die geïmplementeerd gaat worden met het oog op het verduidelijken van de beoordelingsprocedure van de milieueffectrapportage op kwaliteit en inhoud. Die procedure moet verbeterd worden en de procedure moet worden gestroomlijnd met andere milieubeoordelingen ten gevolge van EU-regelgeving. Dat zou allemaal ertoe moeten leiden dat het milieu beter beschermd wordt, dat hulpbronnen efficiënter gebruikt worden en dat we in Europa de duurzame groei gaan bevorderen. Mijn fractie maakt zich er zorgen over of deze wijziging van de MER-regelgeving dat allemaal gaat bewerkstelligen. Er is namelijk nogal wat aan de hand op dit moment op het gebied van het omgevingsrecht. Dat wordt fundamenteel gewijzigd, inclusief de milieueffectrapportage.

De wetgeving inzake de milieueffectrapportage is tot stand gekomen om het milieubelang een expliciete rol te geven in de besluitvorming over plannen en projecten zoals wegen, vliegvelden, industrieterreinen, woningbouwlocaties, kantoorcomplexen en agrarische bedrijfsterreinen. De expliciete positie van het milieubelang dreigt zowel in deze herziening van de MER-richtlijn als in de nieuwe Omgevingswet met al haar AMvB's verzwakt te worden. Onder het motto "eenvoudige regelgeving, versnelling van procedures en meer flexibiliteit voor initiatieven" worden harde wettelijke waarborgen afgeschaft en vervangen door de mantra: heb vertrouwen in overheden en in de initiatiefnemers van projecten en geef hen de ruimte en de verantwoordelijkheid. En ach, als het allemaal fout loopt, kan iedereen achteraf naar de rechter stappen of om handhaving vragen bij het bestuur van de gemeente of de provincie.

Mijn fractie heeft veel moeite met deze wijzigingen, die naar ons idee de wettelijke bescherming van milieubelangen en de wettelijke basis daarvan verzwakken. Dit is sluipenderwijs al jaren aan de gang. Het economisch belang weegt zwaarder en mag niet gedwarsboemd worden door milieubelangen en inspraak van bewoners die naar het idee van het kabinet een te grote rol in het besluitvormingsproces hebben. Het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, de Omgevingswet en de versoberingen in de MER-regelgeving passen allemaal in deze lijn. Meer ruimte voor initiatiefnemers, veelal de partijen die juist economische belangen hebben, meer snelheid voor hen, meer flexibiliteit en minder procedurele lasten. Mijn fractie vindt het ook bijzonder lastig dat nu voortdurend door elkaar loopt wat er in de Omgevingswet wordt geregeld en wat er in deze milieueffectherziening wordt geregeld en dat wij op meerdere momenten dan weer iets in de Omgevingswet moeten regelen en dan weer iets in de milieuregelgeving. Deze wijze van besluitvorming en deze procedure vinden wij niet de meeste helderheid bieden, terwijl de besluitvorming duidelijk en helder moet zijn. Ik hoor daarover graag de opvattingen van de minister.

Ik zal nu ingaan op de wijziging die voor ons ligt, te beginnen met de afschaffing van de verplichte onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r. van de milieueffectrapportage bij complexe projecten. Daar heeft mijn fractie een groot probleem mee. Tijdens het plenaire debat over de Omgevingswet heb ik kritische vragen gesteld over verslechteringen in de project-MER, zoals het schrappen van de onafhankelijke kwaliteitstoets door de Commissie m.e.r. bij complexe projecten. De minister verwees naar de wet die we vandaag behandelen en die toentertijd in de Tweede Kamer lag en stelde dat de m.e.r. en de functie daarvan niet worden ingeperkt in de Omgevingswet. Immers, het

bevoegd gezag bepaalt straks zelf bij een project-MER of de Commissie m.e.r. om advies wordt gevraagd. Ook in de schriftelijke behandeling voorafgaand aan het debat van vandaag schreef de minister dat dit wetsvoorstel geen wijziging bevat ten aanzien van de rol van de Commissie m.e.r.

Ik vind dit verhuullende antwoorden. Het is voor de praktijk van de Commissie m.e.r. en voor de praktijk van de onafhankelijke kwaliteitstoetsing wel degelijk een ingrijpende verandering dat deze onafhankelijke kwaliteitstoets op de project-MER is geschrapt en "afhankelijk" wordt van de goede wil van het bevoegd gezag en de bereidheid om hiervoor kosten te maken. Dat geldt zeker nu die kosten flink verhoogd zijn. Omdat het kabinet besloot tot een kostendeekkende tariefstelling voor de Commissie m.e.r. kan dat een reden zijn om ervan af te zien. Deze Kamer heeft daar zorgen over geuit en de minister heeft een evaluatie toegezegd in 2016. Hoe staat het met deze evaluatie?

De bestaande verplichting om voor complexe projecten de Commissie m.e.r. een onafhankelijke inhoudelijke beoordeling van de milieueffectrapporten te laten maken, wordt dus afgeschaft. De minister motiveert dit door te stellen dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de informatie en de kwaliteit van de besluitvorming bij het bevoegd gezag ligt, vaak B en W van gemeenten of Gedeputeerde Staten van de provincies. De minister vindt het belangrijk dat het bevoegd gezag, bijvoorbeeld B en W, een bewuste keuze maakt voor het al dan niet vragen van onafhankelijk advies, want het bevoegd gezag zal dan grote waarde hechten aan zo'n onafhankelijk advies, zo stelt de minister in haar beantwoording aan onze Kamer. Dat geldt dus blijkbaar minder wanneer het een wettelijk verplicht onafhankelijk advies is. Bovendien zegt de minister dat deze situatie al geldt voor de gewone projecten, dus waarom zou er nog een wettelijke verplichting nodig zijn voor de complexe projecten en waarom zou dat anders zijn? Zo schreef zij in de beantwoording.

Dit is weinig overtuigend. Juist voor complexe projecten is een onafhankelijk advies cruciaal. Het gaat hier vaak om ingewikkelde projecten, waarvan de gevolgen moeilijk te overzien zijn, die op alle andere terreinen effecten kunnen hebben en waarbij er cumulatief kan plaatsvinden in milieubelasting. Ik hoorde mevrouw Teunissen net al voorbeelden noemen uit de intensieve veehouderij. Daarin is daarvan voortdurend sprake, wellicht meer dan in wat voor andere situatie dan ook. Juist dan is een milieueffectrapportage van hoge kwaliteit van groot belang en dus een toets op de kwaliteit door een onafhankelijke Commissie m.e.r. Dit belang wordt alleen maar groter met de Omgevingswet, die taken en bevoegdheden bij gemeenten neerlegt, tenzij er sprake is van overstijgende belangen.

De Omgevingswet verschuift veel taken naar de initiatiefnemer, zoals het laten opstellen van een milieueffectrapportage. Dan is het juist cruciaal dat het lokaal bevoegd gezag haar taak ter bewaking van de kwaliteit van de informatie en de besluitvorming degelijk vervult, met ondersteuning van een onafhankelijk advies van de Commissie m.e.r. Het mag niet zo zijn dat juist een onwillig B en W dat vanwege economische belangen coûte que coûte een bepaald project wil doorzetten, niet om een onafhankelijk advies vraagt. Hetzelfde geldt voor een B en W dat niet voldoende menskracht, capaciteit en geld heeft en daarom niet toekomt aan een onafhankelijk advies, of een B en W dat de kosten van onafhankelijke toetsing te hoog vindt, zoals ik eerder aangaf.

Een onafhankelijke toetsing van de milieueffectrapportage door de Commissie m.e.r. draagt bij aan kwalitatief goede kennis en informatie over onder andere milieueffecten, en daarmee aan een goede besluitvorming. Laat dat dus niet over aan de goede wil van het bevoegd gezag, maar leg het vast in de wet.

Ook voor de participatie van burgers is een onafhankelijke toetsing van de milieueffectrapportage zeer belangrijk. Burgers staan al op achterstand ten opzichte van initiatiefnemers en overheden. Voor hen is een onafhankelijke toetsing van de informatie over een project, de milieueffecten en de mogelijke alternatieven heel belangrijk. Het versterkt de transparantie en het vertrouwen in een goede besluitvorming. Wij vinden dan ook dat die onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r. in het geval van complexe projecten dient te blijven bestaan, gezien het belang voor de kwaliteit van informatie, de kwaliteit van de besluitvorming en het ondersteunen van participatie door burgers en belanghebbenden. Ik hoor graag een reactie van het kabinet.

In de schriftelijke beantwoording wees de minister op de goede ervaringen met de Crisis- en herstelwet, waarin de verplichting van een onafhankelijke toets door de Commissie m.e.r. was afgeschaft. De minister schrijft in antwoorden op de vragen van mijn fractie dat de Crisis- en herstelwet laat zien dat bevoegde gezagen hiermee verstandig omgaan en dat volgens haar verwachting het bevoegd gezag meestal advies bij de Commissie m.e.r. zal aanvragen. Waar baseert de minister dit op? De Commissie m.e.r. heeft nagegaan dat van de 100 projecten in het kader van deze wet er slechts vijf vrijwillig onafhankelijk getoetst zijn, waarvan drie luchthavenbesluiten, te weten Twente, Lelystad en Eindhoven. Verder zijn negentien wegenprojecten, waarbij ik onder andere doel op de Ringweg-Zuid, de A7 bij Groningen, niet vrijwillig onafhankelijk getoetst. Daaronder vallen veel rijkswegen, waar deze minister het bevoegd gezag voor is. Maar zelfs zij doet het niet. GroenLinks ontvangt graag nadere informatie van de minister over de gang van zaken rond de vrijwillige onafhankelijke MER-toetsing van projecten. Onze conclusie is voorsnóg dat er slechts in 5% van de gevallen vrijwillig onafhankelijk advies is aangevraagd. Waar komt de verwachting van de minister vandaan dat bevoegd gezagen dit meestal wel zullen doen? In dit licht wijs ik nogmaals op de fors gestegen kosten en de evaluatie die de minister ons heeft toegezegd. Is zij bereid, alsnog die verplichting voor een onafhankelijke m.e.r. voor complexe projecten te handhaven?

Daarnaast hebben wij een probleem met het schrappen van de verplichting tot monitoring van de milieueffecten, zeker als het om complexe projecten gaat. Het bevoegd gezag moet expliciet besluiten of monitoring van effecten moet plaatsvinden en, zo ja, van welke effecten, op welke wijze en hoelang. Mijn fractie ziet hierin het risico dat bepaalde milieueffecten niet gemonitord worden, terwijl dat wel van belang is voor natuur, milieu en gezondheid. Wij vragen de minister, waarom er niet altijd een onafhankelijke toetsing is op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek, op basis waarvan de te monitoren milieueffecten worden vastgesteld. Daarnaast hebben we zorgen over de kwaliteit van de monitoring. Waarom kiest het kabinet niet voor een landelijke kwaliteitsstandaard? De minister antwoordt op schriftelijke vragen hierover dat de kwaliteit van de monitoring wordt geborgd door de mogelijkheden van beroep tegen het besluit. Dat is wel echt de omgekeerde

wereld. De burger of de belanghebbende moet dus voortaan voor borging van kwaliteit zorgen door in beroep te gaan. Hiermee gooit de overheid haar verantwoordelijkheid wel erg makkelijk over de schutting. Bovendien doet dit geen recht aan de realiteit van het in beroep gaan. Er bestaan daarvoor hoge drempels, zoals de stijgende kosten, het enorme tijdsbeslag, de terughoudende toetsing door de rechter en de grote hoeveelheid kennis en informatie die nodig is om kans op succes te hebben. Ook in antwoord op onze vraag hoe geborgd wordt dat alle belangrijke milieueffecten worden meegenomen en gemonitord, verwijst de minister naar de mogelijkheid om naar de rechter te stappen. Zo wordt borging van kwaliteit dus afhankelijk van de vraag of er een burger of belanghebbende is met genoeg tijd, geld en mogelijkheden om naar de rechter of een beroepsinstantie te stappen. Dit kan toch niet de bedoeling zijn?

Ook waar het gaat om de uitvoering van passende maatregelen die zijn vastgelegd of noodzakelijk zijn om overschrijding van milieugrenzen tegen te gaan, verwijst de minister naar het bevoegd gezag dat dit moet handhaven en de burger of belanghebbende die het bevoegd gezag om handhaving kan vragen. Ook hier is de burger of belanghebbende in een zwakkere positie, afhankelijk van de mogelijkheden en de wil van het bevoegd gezag om tot handhaving over te gaan. Want wat gebeurt er als het bevoegd gezag dat niet wil of zegt daarvoor geen geld of capaciteit te hebben? Hoe is het nemen van de noodzakelijke passende maatregelen geborgd?

Waar het gaat om de participatie geeft de minister aan dat het bevoegd gezag achteraf moet motiveren, hoe het is omgegaan met de participatie en met de resultaten van het MER. De minister wil niet wettelijk vastleggen op welke wijze participatie mogelijk moet worden gemaakt en hoe de kwaliteit van de participatie wordt geborgd. Dit biedt heel weinig houvast voor burgers en belanghebbenden. De machtsbalans tussen initiatiefnemers van projecten en burgers verschuift verder ten nadele van de burgers. In combinatie met andere verschuivingen in de Omgevingswet, zoals meer ruimte voor initiatiefnemers, meer flexibiliteit en afschaffing van de verplichte toets van de m.e.r. door de Commissie m.e.r., ziet dit er niet goed uit voor de participatie. Hoe ziet de minister dit? Wat zal zij doen om te borgen dat participatie voldoende plaatsvindt?

Ik heb nog een aantal kritische opmerkingen over mogelijke belangenverstrengeling doordat passende scheiding van functies niet voldoende plaatsvindt. Want wanneer het bevoegd gezag, bijvoorbeeld burgemeester en wethouders, zowel de initiatiefnemer van een project is als degene die de kwaliteit van de informatie over milieueffecten, gezondheidseffecten en de besluitvorming moet borgen, kan er belangenverstrengeling optreden. Het is niet ondenkbaar — B en W heeft immers vaak grote belangen bij het doorgaan van een project, zowel financieel-economisch als politiek — dat hier een zekere vorm van belangenverstrengeling op zal treden en dat het daarom juist van groot belang is dat er een heldere en transparante scheiding is tussen die rol als initiatiefnemer van een project en die als bevoegd gezag, dat kwaliteit moet toetsen en het besluitvormingsproces moet borgen. De EU-richtlijn schrijft dan ook een scheiding van het administratieve proces voor. Ambtenaren die betrokken zijn bij het project zelf mogen niet betrokken zijn bij de beoordeling van de kwaliteit van de informatie die nodig is voor een goede besluitvorming,

zoals de beoordeling van de milieueffecten en de gezondheidseffecten.

Het kabinet heeft de bepaling hierover in de richtlijn een-op-een overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Daarmee zegt de wet nog bijzonder weinig over hoe deze administratieve scheiding vorm moet worden gegeven en moet worden waargemaakt in de praktijk. Vooral voor kleine gemeenten is de scheiding in de praktijk moeilijk te realiseren. Wel is bij amendement van de fractie van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer in de wet opgenomen dat het bevoegd gezag de wijze waarop het dit doet, in werkprocessen en procedures moet vastleggen en moet zorgdragen dat deze worden nageleefd. Hiervoor wordt een handreiking passende scheiding functies opgesteld. Kan de minister ons informeren over de inhoud van deze handreiking? Wij vernamen dat in het concept een scheiding alleen maar op persoonsniveau wordt doorgevoerd en dat het dus mogelijk blijft dat binnen één gemeentelijke afdeling zowel degenen werken die de rol van de initiatiefnemer moeten voorbereiden als degenen die moeten zorgen voor een goede beoordeling van de milieueffecten en de borging van de kwaliteit van de besluitvorming. Om dat binnen één afdeling te laten plaatsvinden, lijkt mijn fractie volstrekt onvoldoende. Ik verwijs hierbij ook naar de uitspraak van de Raad van State van 17 december 2014 en naar een prejudiciële beslissing van het Europese Hof van Justitie van 28 juli 2016, waarin beide instanties zeer kritisch kijken naar de schijn van partijdigheid. De Raad van State stelde op grond daarvan een appellant in het gelijk. Het Europese Hof oordeelde dat in het geval het bevoegd gezag zowel initiatiefnemer als verantwoordelijk voor het milieuaadvies daarover is, moet zijn gewaarborgd dat het milieuaadvies onafhankelijk tot stand komt. Als dat niet gewaarborgd wordt, moet het plan of programma worden vernietigd en kunnen alleen onder strikte voorwaarden rechtsgevolgen tijdelijk in stand worden gehouden. Dat dient dan getoetst te worden door de rechter of het Europese Hof. Kortom, de eisen ten aanzien van de administratieve scheiding, om daarmee volstrekt onafhankelijk milieuaadvies te borgen, zijn streng. Hoe zal Nederland hieraan voldoen? Graag een toelichting op wat de minister voorbereidt in de handreiking.

Daarnaast is het kabinet niet bereid, ook een bestuurlijke scheiding aan te brengen, terwijl die juist van groot belang is voor vertrouwen in de overheid bij burgers, voor het vermijden van de schijn van belangenverstrengeling en voor een transparante en vertrouwenwekkende besluitvorming. De minister vindt dit overbodig, daarbij verwijzend naar de Algemene wet bestuursrecht. Die zou voldoende borging in het rechtstelsel bieden, want iedere belanghebbende kan in beroep gaan. De minister laat het weer aan de burger over. De echte aap uit de mouw is het mantra "Nederland wil geen koppen op EU-regelgeving". Dat is immers afgesproken in het regeerakkoord. Ik doe een beroep op de minister om naar het grote belang van het borgen van onbevooroordeelde besluitvorming te kijken. Een scheiding op bestuurlijk niveau is naar de mening van mijn fractie cruciaal voor een transparante en onafhankelijke besluitvorming en voor de legitimiteit van en het vertrouwen in de overheid. Dat vertrouwen moet ergens op gebaseerd zijn, zeg ik tegen de minister. Je kunt niet van burgers en belanghebbenden vragen om de overheid blindelings te vertrouwen. Die les hebben we inmiddels toch wel geleerd.

Ik kom tot een afronding. Mijn fractie is kritisch over dit wetsvoorstel over het afschaffen van de verplichting tot een onafhankelijke kwaliteitstoets in een project-MER bij complexe projecten door de Commissie m.e.r., zeker in samenhang met de decentralisatie en de flexibilisering in de nieuwe Omgevingswet. Daarnaast zijn wij buitengewoon kritisch over het niet meer verplichten tot monitoring en het ontbreken van de kwaliteitstandaarden daarbij. Ook zijn wij kritisch over de gebrekkige scheiding van functies als een overheid, bijvoorbeeld een gemeente, zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag van een project is. Wij zijn buitengewoon benieuwd naar de antwoorden van de minister. Daarvan is onze uiteindelijke beoordeling van deze wetswijziging afhankelijk.



De heer **Van Hattem** (PVV):

Voorzitter. De PVV wordt niet enthousiast van een voorstel dat zich richt op het bevorderen van "duurzame groei in de Europese Unie" door een EU-richtlijn te implementeren die onder andere als doelstelling heeft om "een actualisering door te voeren die aansluit op ecologische en sociaaleconomische veranderingen en uitdagingen"; het in overeenstemming brengen van de MER-richtlijn met de "beginselen van slimme regelgeving van de EU" en het codificeren van de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU. Kortom, nog meer stalorders uit Brussel.

Uit de Tweede Kamerbehandeling bleek dat tot dan toe alleen Polen deze richtlijn heeft geïmplementeerd. Kan de minister aangeven wat de actuele stand van zaken is, of is Nederland weer een van de braafste jongetjes van Junckers klas?

De Brusselse bemoeizucht blijkt weer exemplarisch uit de wijzigingen in artikel 12 van de richtlijn. Hierin is nieuw vastgelegd dat verplicht moet worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. De lidstaten moeten "om de zes jaar, voor zover de informatie beschikbaar is, aangeven hoeveel activiteiten een MER-procedure hebben doorlopen, wat voor soort activiteiten dit betrof, hoeveel MER-beoordelingen zijn uitgevoerd, hoe lang het MER-proces gemiddeld duurde en een schatting van de gemiddelde kosten van milieueffectrapportage".

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen in artikel 7 van de richtlijn betreffende bepalingen voor de MER-procedures voor activiteiten met mogelijk grensoverschrijdende effecten: "De bepaling dat lidstaten afspraken kunnen maken over de uitvoering van dit artikel wordt omgezet naar een verplichting"; "lidstaten moeten afspraken maken over de uitvoering". Aldus de memorie van toelichting. De EU legt weer een verplichting op en zorgt ondertussen voor de nodige regelgeving waarover verplicht afspraken gemaakt zullen moeten worden, zoals het desastreuze Natura 2000-beleid. Daarmee wringt Brussel zich in op steeds meer nationale beleidsterreinen, zo ook richting een Europees ruimtelijk beleid. Immers, al deze maatregelen zullen effecten hebben op het ruimtelijk beleid van de nationale lidstaten waar Brussel helemaal niet over gaat en ook niet over hoort te gaan.

Terwijl de overheid grossiert in dergelijke regelgeving, schuift zij de uitvoeringskosten van deze regels weer deels door naar de particuliere sector. In dit voorstel wordt de uitvoering van eventuele monitoringsmaatregelen verscho-

ven van het bevoegd gezag naar de initiatiefnemer. Daarbij wordt gesteld dat ook nog vaker dan nu het geval is milieueffecten gemonitord zullen moeten worden. De onderbouwing van de regering voor deze kostenverschuiving is op eurofiele gronden: ook andere lidstaten zullen kiezen voor deze kostenverschuiving naar de initiatiefnemer en daarmee wordt bijgedragen aan een level playing field binnen de EU. De ondernemers van dit land krijgen zo door deze VVD-minister de rekening van EU-regelzucht gepresenteerd.

De newspeak van de eurocratische beleidsagenda's klinkt ook door op pagina 3 van de memorie van toelichting als zogenaamd "moderner taalgebruik": "plant en dier" is vervangen door "biodiversiteit". De nieuwe bewoordingen hebben de bedoeling om "in moderner taalgebruik beter te duiden". De vraag is of dit louter een semantische aanpassing is, of dat dit ook inhoudelijk een koppeling betekent met biodiversiteitsbeleidsdoelstellingen, waar een veel breder kader aan verbonden is dan "plant en dier" veronderstelt. Dit kan immers de nodige consequenties hebben voor potentiële onderbouwingen in bezwaar- en beroepsprocedures. Graag een reactie.

Daarnaast zorgen nog enkele bepalingen voor wellicht meer appellabele mogelijkheden die bezwaar- en beroepsprocedures verder zouden kunnen verlengen of vertragen. De in dit voorstel toegevoegde bepalingen ter verbetering van de kwaliteit van een m.e.r. richten zich op het opstellen door "bekwame deskundigen", waarbij de regering stelt dat er voldoende financiële prikkels zouden zijn om tot een goede selectie van een MER-adviseur te komen: "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." Juist die kosten kunnen hoog oplopen voor een initiatiefnemer en voor het bevoegd gezag als in bezwaar- en beroepsprocedures de mate van deskundigheid van een adviseur als bezwaargrond wordt aangevoerd. Of wanneer een MER-commissie wel — al dan niet verplicht — wordt ingeschakeld, maar bezwaarmakers de deskundigheid van de MER-commissie in twijfel kunnen trekken en daarmee — denk aan rijkelijk gesubsidieerde milieuorganisaties — een potentieel krachtig instrument in handen krijgen in hun rol als hindermacht. Zeker bij organisaties met duurbetaalde deskundigen kan dit een risicofactor zijn, zoals ook te zien was bij de Urgenda-zaak. De rechterlijke macht blijkt hier gevoelig, zelfs hypersensitief voor. Ziet de minister het risico van deze potentiële bezwaargrond ook? Graag een reactie.

In de MER-richtlijn is verder bepaald dat in een m.e.r. de onderzochte "redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit" moeten worden beschreven. Alleen die alternatieven hoeven te worden onderzocht die voldoen aan de doelstelling van het project en waarvan de milieugevolgen wezenlijk onderscheidend zijn. De vraag is hoe ver deze bepaling strekt. Daarbij willen we op de volgende punten graag een reactie van de minister horen. Stel dat het initiatief een windpark betreft, kan dan ook een andere vorm van energieopwekking als "redelijk alternatief" in aanmerking worden genomen? De doelstelling van het project blijft immers energieopwekking, dat hoeft dus niet noodzakelijk-kerwijs middels een windpark. In hoeverre moet bij een m.e.r. voor de aanleg van een weg, een tracébesluit, ook eerst worden onderzocht of bijvoorbeeld e-bikes of smart-mobility-appjes als een "redelijk alternatief" kunnen worden aangemerkt? Kan duidelijk worden of zulke schijnoplossingen buiten beschouwing kunnen worden gelaten?

Dan de mogelijkheid voor drempelwaarden, in het bijzonder de drempelwaarde voor MER-plichtige windparken. Hoe houdbaar is deze nog? "Aanzienlijke negatieve milieugevolgen" van windparken voor omwonenden zijn immers evident, ook onder de drempelwaarde. Initiatiefnemers kunnen de maximaal op te stellen capaciteit tot het uiterste invullen met 14,99 van de 15 MW, wat echter vooral een tekentafelwaarde is. Ook is er soms sprake van een cumulatief effect van meerdere windparkinitiatieven, die middels salamitatie worden ontwikkeld. Zelfstandige projecten zijn dan niet MER-plichtig, maar verspreid over een iets groter gebied liggen meerdere windparken, waardoor alles bij elkaar toch het beeld ontstaat van één groot windpark, met alle overlast en landschapsvervuiling van dien.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen van de PVV-fractie stelt de minister ten aanzien van de monitoring van windparken: "Het bevoegd gezag moet hier per geval een besluit over nemen en zal dat doen afhankelijk van de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en de aard en omvang van de milieueffecten." Zorgt dit niet voor een behoorlijke aantasting van de rechtszekerheid en de nodige mate van willekeur, waarbij mogelijk per gemeente of zelfs per project windparken anders gemonitord zullen worden? Graag een reactie. Kan de minister ook aangeven hoe de belangen van omwonenden van windparken in MER-beoordelingen gewogen zullen worden ten opzichte van het gestelde belang van beperking van CO₂-uitstoot? Is de minister bereid om de belangen van de leefomgeving van bewoners altijd zwaarder te laten wegen dan veronderstelde klimaateffecten? Graag een reactie.

Voorzitter, de PVV-fractie zal tegen dit wetsvoorstel stemmen.



Mevrouw **Stienen** (D66):

Voorzitter. Een toekomstbestendige economie is schoon én gebouwd op kansen die duurzaamheid biedt. De D66-fractie vindt dat alleen in een dergelijke economie in Nederland, maar ook in de rest van de wereld, groei kan plaatsvinden die evenwichtig is en in balans met de wereld om ons heen. Zo kunnen wij samen kansen creëren voor huidige en toekomstige generaties op goed onderwijs en zorg in een samenleving waarbij welvaartsgroei bijdraagt aan het welzijn van onze burgers. Uiteraard is iedereen het erover eens dat elk gebruik van onze ruimte effecten zal hebben op het milieu, de omgeving en het klimaat. Daarom zien wij een goed inzicht in de effecten van bepaalde openbare en particuliere projecten op ons milieu als een belangrijke voorwaarde voor die langeretermijnkansen en duurzame schone groei.

Vandaag staat de implementatie herziening MER-richtlijn op de agenda. Milieu en klimaat zijn uiteraard niet alleen een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid; ze zijn een collectieve verantwoordelijkheid van regeringen, bestuurders, burgers en bedrijven wereldwijd. De D66-fractie is dan ook blij dat met deze implementatie de MER-procedure wordt gestroomlijnd met milieubeoordelingen uit hoofde van andere EU-regelgeving. Met deze regelgeving wordt beoogd het milieu beter te beschermen, hulpbronnen efficiënter te gebruiken en duurzame groei in de gehele Europese Unie te bevorderen. Volgens de minister is het belangrijkste punt de scheiding van de bevoegdheden

in situaties waarin de initiatiefnemer van een project ook het bevoegd gezag is.

Het wetsvoorstel is in de Tweede Kamer met ruime meerderheid aangenomen, wat doet vermoeden dat de wet weinig tot geen haken en ogen kent. Dat is niet helemaal terecht, vandaar dat we ook nu meedoen aan dit debat. Ondanks het uitgebreide antwoord van de minister op onze schriftelijke vragen blijft de zorg over mogelijke belangenverstrengeling bij mijn fractie bestaan. Natuurlijk vertrouwen wij op de eigen kracht van het lokale bestuur. Tegelijkertijd heeft de minister echter aangegeven dat er een passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding moet worden voorzien, maar niet hoe dat moet gebeuren. De minister wil dat niet bij wet vastleggen, maar zij zegt "slechts" te komen met een handreiking of modelverordening. Geeft die handreiking of modelverordening die in de maak is, wel voldoende garanties? Kan de minister aangeven wanneer deze handreiking verwacht kan worden? Ook hoort onze fractie graag in grote lijnen hoe deze handreiking eruit gaat zien. En is de minister het met mijn fractie eens dat het wat prematuur is dit wetsvoorstel te behandelen in dit huis voordat deze Kamer kennis heeft mogen nemen van de door haar gewenste handreiking? Het oordeel over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel kan naar de mening van mijn fractie op dit moment niet helemaal integraal worden geveld.

Dat is echter wel van belang. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een gemeente het lokale wegennet wil uitbreiden om zo de toegang tot een industrieterrein of winkelterrein te vergroten en daar een deel van natuurgebied voor wil opgeven? En stel dat er een negatieve m.e.r. komt, en bedrijven het hier niet mee eens zijn? Of een positieve m.e.r. die zo geformuleerd is dat burgers of organisaties grote behoefte hebben aan een "second opinion"?

Dat zijn ingewikkelde dilemma's en het zou in de rede liggen daarover onafhankelijk advies in te roepen, en dan niet alleen in het geval van de plan-MER —als die in dit voorbeeld aan de orde zou zijn — maar ook in geval van een project-MER, zeker als er dan op detailniveau veel beter inzicht te verkrijgen is in de milieueffecten van het onderhavige project. De afweging of dat nodig is, moet in alle vrijheid kunnen worden gemaakt, juist als de gemeente zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer is. Maar is die vrijheid er dan wel? Stel dat een gemeente niet netjes de modelverordening of handreiking volgt en de verplichtingen van initiatiefnemer en die van bevoegd gezag, bewust dan wel onbewust, door elkaar gaan lopen? Wat gebeurt er dan? En welke ruimte biedt deze nieuwe wet vervolgens aan burgers, organisaties of bedrijven om de gemeente erop aan te spreken als er besloten wordt geen onafhankelijk advies in te roepen? Het klinkt technisch, maar voor ons is van belang dat in dit hele proces de milieueffecten van projecten altijd goed in kaart worden gebracht en waar nodig negatieve effecten worden tegengegaan. Graag een reactie van de minister.

De D66-fractie heeft ook zorgen over wat de implementatie van deze MER-richtlijn betekent voor de toegang van burgers en bedrijven tot onafhankelijke adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie voor de m.e.r.). Dat deze commissie hoogwaardig werk aflevert, bleek gisteren maar weer toen het nieuws naar buiten kwam dat de International Association for Impact Assessment (IAIA) de Commissie voor de m.e.r. de Institutional Award

2017 heeft toegekend voor haar doorslaggevende rol in de ontwikkeling van kwalitatief goede milieueffectrapportages in Nederland en daarbuiten.

Als wij het goed begrepen hebben, moet nu dit onafhankelijke advies betaald worden door het bestuursorgaan ook als dit orgaan initiatiefnemer is van een project. Wellicht dat dit nog wel gebeurt bij opvallende projecten om zo het vertrouwen van de samenleving te vergroten, maar mijn fractie vraagt zich af of dat ook geldt voor projecten die minder in het oog springen, maar wel op korte of langere termijn effect kunnen hebben op het milieu, de natuur of hulpbronnen. De minister kiest voor een geruststellende toon in haar schriftelijke antwoorden met haar uitspraak dat "de verschuiving van de kosten minder groot is dan het misschien lijkt". Toch maken milieuorganisaties zich wel zorgen dat deze verandering wel degelijk invloed zal hebben op de kwaliteit van de besluitvorming en onafhankelijkheid van milieueffectrapportages.

Het advies van de Commissie voor de m.e.r. is facultatief waar wettelijke verplichting wellicht meer voor de hand ligt. Dit advies kan behoorlijk kostbaar zijn en het wordt ingewikkeld als het bestuursorgaan tegelijkertijd initiatiefnemer tot een project is. Dan zal het bestuursorgaan, gezien de kosten, niet altijd een advies van de Commissie voor de m.e.r. willen vragen. Ook bestaat het risico dat het bestuursorgaan gebruik gaat maken van de diensten van adviesbureaus met concurrerende prijzen. Wat betekent dit voor de onafhankelijkheid van deze adviezen? Wellicht zullen er op termijn minder adviezen worden uitgebracht door de Commissie voor de m.e.r. Hoe kijkt de minister aan tegen deze ontwikkeling? Deelt zij de mening dat kwaliteit van een onafhankelijk en deskundig advies niet zou mogen afhangen van de kosten? Kan de minister haar licht nog eens laten schijnen over de financiële gevolgen van het aanvragen van een onafhankelijk advies voor initiatiefnemers en de mogelijke consequenties voor de kwaliteit van de gehele procedure? De minister heeft in de Tweede Kamer toegezegd een evaluatie te maken over de gevolgen van de tarieven van de Commissie voor de m.e.r. en begin 2017 met de resultaten te komen. Is er al zicht op wanneer die evaluatie verschijnt?

Tot slot hebben we ook een zorg over de wijze waarop monitoring van beslissingen plaatsvindt, omdat het bevoegd gezag kan beslissen niet of amper te monitoren. Anders gezegd: een monitoringsverplichting kan als voorschrift aan het besluit worden verbonden, maar dat hoeft dus niet. We begrijpen dat dit mede te maken heeft met de afspraken in de Omgevingswet, maar dit mag naar de mening van mijn fractie in het kader van dit wetsvoorstel zeker niet onbenoemd blijven. Ik hoor graag de reactie van de minister.

Voor mijn fractie gaat het bij dit wetsvoorstel behalve de zorgen over de belangenverstrengeling en het kostenaspect, ook om de afweging tussen de belangen van bepaalde openbare en particuliere projecten en het collectieve belang van duurzame groei, bescherming van het milieu en natuurlijke hulpbronnen. Natuurlijk zal de minister zeggen dat het allemaal zal goed komen en dat dit wetsvoorstel zelfs aan een goede balans zal bijdragen, maar ik hoop toch dat de minister in haar beantwoording de bovengenoemde zorgen van mijn fractie kan wegnemen.

Ik zie uit naar de antwoorden van de minister.



De heer **Verheijen** (PvdA):

Voorzitter. De regering heeft in de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel uitvoerig gemotiveerd dat de uitvoering van deze Europese richtlijn borging vraagt van het bevoegd gezag met betrekking tot de kwaliteit van de milieu-informatie over ruimtelijke en infrastructurele plannen en projecten. Waar het initiatief voor deze projecten bij derden ligt, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, is dit onweersproken. Waar de initiatiefnemer dezelfde overheid is als het bevoegd gezag, is er naar de mening van mijn fractie een natuurlijke spanning binnen dit bestuurlijke orgaan dat de rol van bevoegd gezag combineert met die van initiatiefnemer. Die laatste rol zal meestal zijn gemotiveerd met een politiek bestuurlijk programma dat doelstellingen nastreeft op grond van de consensus die op een politieke meerderheid berust die deze doelstellingen in resultaten wil omzetten. Het organiseren van neutrale kritische vragen en een brede informatievoorziening binnen de eigen organisatie zal daarom niet alleen op applaus kunnen rekenen als er vraagtekens worden gesteld bij effecten en doelbereik van de voorziene uitvoeringsmaatregelen. Van daar dat deze Europese richtlijn minimale eisen stelt aan de interne ambtelijke scheiding van rollen die ervoor kan zorgen dat op basis van de juiste informatie het bestuurlijk orgaan zijn keuzes motiveert en legitimeert.

Daarenboven is artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van belang omdat daarin van bestuurlijke organen wordt vereist dat er een zorgvuldige belangenafweging plaatsvindt. Burgers kunnen de rechtbank ook vragen om procedures te toetsen en zo nodig procedures te schorsen als de relevante milieu-informatie onvoldoende aanwezig is om tot besluitvorming over te gaan, zodat deze kan worden aangevuld.

In de schriftelijke behandeling is ook door de PvdA-fractie gevraagd of de regering niet meer waarborgen in het wetsvoorstel wil opnemen om een betere kwaliteit van de huidige milieueffectrapporten te garanderen, gelet op het feit dat uit de cijfers van de landelijke Commissie voor de m.e.r. blijkt dat meer dan de helft een onvoldoende scoort bij de eerste beoordeling.

Alles afwegende concludeert de regering in haar antwoord dat zij voldoende vertrouwen heeft in het bevoegd gezag, dat zij wil steunen op de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en hierin geen aanvullende verplichtingen wil stellen bovenop de minimale vereisten van de EU-richtlijn.

Wij willen er toch graag op wijzen dat een bestuurlijke scheiding van rollen binnen het ene bestuursorgaan ten aanzien van de rol van vergunningverlener en de rol van toezichthouder handhaving al sinds jaar en dag in Nederland is geaccepteerd en functioneert. Op zichzelf komt een bestuurlijke scheiding ook in de portefeuilles ten aanzien van de m.e.r. versus de rol van initiatiefnemer bij diverse overheden, waaronder het Rijk, voor. Dat moet dus niet worden beschouwd als iets wat overbodig is. Collega Vos heeft daar ook al op gewezen. Ik constateer dat de minister het niet wil verplichten en in haar antwoord verwijst naar de mogelijkheid voor de burger om naar de rechter te gaan indien men ontevreden is en de milieu-informatie niet voldoende vindt.

Voor ons is het de vraag vanuit welk perspectief hier naar de burger wordt gekeken. Gebeurt dat slechts vanuit een belangenperspectief? Ziet men burgers als actoren die voor hun eigen belang moeten opkomen? En waar is dan de systeem- of stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en welke ondersteuning kan een burger verwachten bij ontsluiting en duiding van de informatie waar overheden zelf in overgrote mate ook producent van zijn? Met andere woorden: biedt het antwoord van de minister niet te veel bescherming aan de overheden?

Bij veel discussies over fysieke en ruimtelijke projecten in dit land blijkt er behoefte aan neutrale informatie, aan een toetsing door derden, aan evaluatie- en reviewprocessen die standpunten kunnen overbruggen en bijdragen aan draagvlak voordat men naar de rechter gaat of moet. De vraag is waarom de regering in dit dossier zo sterk vasthoudt aan de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en niet ruimhartiger de eerdergenoemde behoefte omarmt en daarvoor een faciliteit aanbiedt — wat ons betreft een flexibele faciliteit, ook aanvullend op de bestaande MER-procedures — waarop burgers een beroep zouden kunnen doen.

Ondanks de eerder gedane toezegging bij de behandeling van de Omgevingswet dat er een participatiehandreiking komt en er in het kader van de komende Omgevingswet al veel ervaring wordt opgedaan met een dialoog en brede participatieaanpak, blijft toch de vraag hangen waarom het Rijk niet een professionele informatie en toetsingsfaciliteit ten behoeve van de informatietegenmacht van burgers zou willen faciliteren, die gezag kan opbouwen in plaats van elk dossier zijn eigen informatie-"verelendingsfase" te laten ondergaan. Denk aan windmolens, denk aan gaswinning, denk aan mestverwerkers et cetera.

Wellicht oordelen we te snel nu het overleg met de koepels en de Commissie voor de m.e.r. nog loopt. Graag horen we van de minister welke positie zij zelf wil kiezen ten aanzien van deze vragen. En wil zij nog eens duidelijk maken wat zij verwacht van de openbaarheid van het ambtelijke advies inzake de relevante milieu-informatie dat de ambtelijke organisatie moet voorleggen aan haar bestuur? Ik heb het daarbij over de ambtelijke informatie die vanuit het bevoegd gezag aan het bestuur wordt voorgelegd in het kader van de toetsing van het initiatief. Wordt dit ambtelijk advies integraal openbaar gemaakt voorafgaande aan de definitieve bestuurlijke besluitvorming van het college van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten, waarna het aan de gemeenteraad en Statenvergadering wordt aangeboden? Wordt de bestuurlijke besluitvorming bij gebrek aan toetsing door een onafhankelijke derde zoals de Commissie voor de m.e.r. daarmee ook voldoende transparant en navolgbaar? Wij hebben hieromtrent vragen. Daarom zouden wij het ook op prijs stellen dat de toegezegde conceptleidraad wordt toegezonden aan deze Kamer alvorens hij definitief wordt vastgesteld.

Wij kijken met belangstelling uit naar het antwoord van de minister.



Mevrouw Meijer (SP):

Vandaag bespreken we de herziening van de MER-richtlijn. Dit punt sluit goed aan bij het grote debat dat we vorig jaar hadden over de Omgevingswet. In die wet speelde het

woord "vertrouwen" een hoofdrol. Ook in deze herziening is vertrouwen belangrijk. Een initiatiefnemer kan immers op basis van een door deze partij gegeven beschrijving van de kenmerken van de activiteit of maatregelen om aanzienlijke negatieve milieueffecten te vermijden of voorkomen, door het bevoegd gezag ontheven worden van een MER-procedure. Intenties kunnen voldoende zijn.

Nu ben ik er sterk voor dat we elkaar moeten kunnen en willen vertrouwen, maar dat wordt over het algemeen moeilijker wanneer financiële of economische belangen een rol gaan spelen of wanneer er sprake is van een belangenconflict. Kan de minister helder maken dat het belang van natuur en milieu niet minder zwaar gewogen wordt dan financieel en economisch belang? Kan zij duidelijk maken hoe er omgegaan wordt met botsende belangen? En wil zij ons vertellen hoe gemonitord wordt dat de goede intenties van de initiatiefnemer ook daadwerkelijk bewaard worden? Hoe borgt zij de belangen van natuur en milieu?

Een aandachtspunt is dat de monitoring in orde moet zijn. Het bevoegd gezag moet aangeven of en welke effecten gemonitord moeten worden en de eisen omschrijven waaraan de monitoring moet voldoen. Maar aan de hand waarvan wordt dat dan bepaald? Wordt dat bepaald op basis van wetenschappelijk onderzoek? En waarom maken we die monitoring niet een verplicht onderdeel van het hele traject? Het gaat toch immers om het milieubelang? Hierbij kunnen landelijke criteria op basis van wetenschappelijk onderzoek, zoals ook collega Vos van GroenLinks al in de schriftelijke ronde opmerkte, een goede leidraad zijn.

Ik zei net al dat vertrouwen een hoofdrol speelt. Wanneer een overheid zelf een project wil uitvoeren, is er geen onafhankelijke beoordeling meer nodig. Als iemand bezwaar heeft tegen dat project, ligt slechts de weg van beroep en bezwaar open en kan er dus niet meer geleund worden op de onafhankelijke beoordeling. Degene die van mening is dat de overheid maar doet wat haar uitkomt zonder rekening te houden met anderen, zal zich in die mening gesterkt voelen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Hoe denkt de minister dat wantrouwen weg te nemen?

De minister meent ook dat de informatie die over een project gegeven moet worden, op de juiste manier wordt aangeboden. Maar in 2015 bleek nog dat in twee derde van de gevallen de aangeboden informatie essentiële tekortkomingen vertoonde. Daar werd net ook al over gesproken. Hoe komt de minister tot de veronderstelling dat de informatievoorziening in de nabije toekomst kwalitatief beter zal zijn? En mocht zij die verbetering niet verwachten, waarom wordt dan voorgesteld om de MER-verplichting juist te versoepelen?

Bij de Omgevingswet hebben we ook uitgebreid gesproken over het risico dat we lopen op cumulatie van effecten. Met de invoering van deze richtlijnen hebben we geen landelijke criteria, maar dat lijkt me niet duidelijk voor de mensen die ermee te maken krijgen. Het gevaar van willekeur ligt dan op de loer. Hoe voorkomen we nu die cumulatie?

In de schriftelijke ronde heeft de PvdA vragen gesteld over adviesbureaus die milieueffectrapportages opstellen, maar niet gecertificeerd zijn. De minister vindt het onzin om af te spreken dat we alleen met gecertificeerde bureaus in zee gaan, maar dat is eigenlijk toch geen rare vraag? Als initia-

tiefnemers zelf hun adviseurs moeten betalen, is de keuze voor de goedkoopste al snel gemaakt. En we weten allemaal dat goedkoop niet altijd de beste resultaten oplevert. Het antwoord van de minister dat bureaus zich vrijwillig kunnen aansluiten bij een beroepsvereniging, klinkt wel wat vrijblijvend. Bovendien geeft zij in haar beantwoording mee dat ook het aansluiten bij een beroepsvereniging de kwaliteit niet altijd hoeft te verbeteren.

De minister meent dat een verplichte certificering als nadeel kan hebben dat het een belemmering kan vormen voor nieuwe alternatieven en dat dit het MER-systeem duurder kan maken. Ook geeft zij aan dat het hoge percentage milieueffectrapporten met essentiële tekortkomingen ten dele wordt veroorzaakt door de kwaliteit van MER-adviseurs en ontraadt zij een vrijwillig certificeringssysteem vanwege de vereenvoudiging van regelgeving en het verminderen van regeldruk. Dat lijkt allemaal te bijten met de uitspraak dat het belang van het milieu leidend is. Kan de minister hier nog eens op ingaan? Ik zou gewaarborgd willen zien dat de adviseurs over de juiste kwaliteiten beschikken om hiervoor zorg te dragen. Het milieu moet niet ondergeschikt zijn. Die tijd is sinds het klimaatakkoord van Parijs toch echt voorbij.

Afrondend wil ik graag concluderen dat de procedures niet moeilijker gemaakt moeten worden dan nodig is. Ik snap dat de minister hamert op de verlichting van lastendruk, maar ik heb het idee dat we hier te veel regels die voorheen golden, overboord zetten. Ik hoop dat de minister duidelijk kan maken dat natuur en milieu bij dit voorstel vooral gebaat zijn in plaats van het kind van de rekening te worden. Ik zie, zoals altijd, uit naar het antwoord van de minister.

De voorzitter:

Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De vergadering wordt van 11.37 uur tot 11.50 uur geschorst.



Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Voorzitter. Ik wil de Kamer hartelijk danken voor haar inbreng. Voordat ik inga op specifieke vragen wil ik een paar algemene opmerkingen maken. Dit wetsvoorstel komt voort uit een wijziging van de EU-richtlijn voor de milieueffectrapportage voor projecten. De regelgeving rondom milieueffectrapportages is een van de vele zaken die in de nieuwe Omgevingswet geïntegreerd worden. Ik had die wijzigingen graag meegenomen in het wetgevingsproces van de Omgevingswet dat hierna nog zal volgen, maar helaas geldt voor deze gewijzigde richtlijn een deadline. Dat is de reden waarom die apart behandeld wordt. Daarom is ook een apart wetsvoorstel nodig voor de wijziging van de Wet milieubeheer en van de Crisis- en herstelwet. Dat zeg ik naar aanleiding van de vraag van mevrouw Vos of het niet verwarrend is dat we op twee plekken hiermee aan het werk zijn. Ik heb wel als uitgangspunt gebruikt om met deze wet zo dicht mogelijk aan te sluiten op de gewijzigde richtlijn, zodat wij niet meer verplichten dan de MER-richtlijn op Europees niveau verplicht en om zo veel mogelijk te anticiperen op de Omgevingswet. Daarmee hopen we te voorkomen dat men in de uitvoeringspraktijk binnen enkele jaren twee keer achter elkaar wordt geconfronteerd met

veranderende regelgeving. Daarop hebben we dus geprobeerd te anticiperen.

Ik beluister bij de fracties op een aantal punten nog zorgen. Zij hebben mij ook gevraagd om die zorgen weg te nemen. Dat wil ik graag doen. Ik merk dat de zorgen vooral een aantal punten betreffen. Ik zal even aangeven in welke blokjes ik op de gestelde vragen wil ingaan. Dat is allereerst de scheiding van de functies zoals die naar aanleiding van het voorstel aangepast gaat worden. Dan ga ik in op de verplichte toetsing van projecten door de Commissie m.e.r. Het derde is de kwaliteit van de m.e.r. en daar valt ook onder certificering en deskundigheid. Punt vier is dan de monitoring, de handreiking, de evaluatie van de Crisis- en herstelwet. Ook de participatie vat ik daaronder. Tot slot zijn er nog een paar overige vragen.

Niet alles wat ter discussie is geweest wordt met deze wet gewijzigd. Ik ga daar echter graag op in, want er zijn ook veel vragen gesteld over punten die hiermee niet eens veranderd zijn. Ik begin met de scheiding van de functies. Daar zit wel een wijziging in als gevolg van de Europese richtlijn. Voorheen was dat geen vereiste, maar als gevolg van de Europese richtlijn hebben we na implementatie van de richtlijn een verplichting tot een passende scheiding van taken wanneer de initiatiefnemer tevens bevoegd gezag is. Dat is iets anders dan toetsing door de Commissie m.e.r. Dat is gewoon een scheiding van functies binnen het huis dat ook bevoegd gezag is. Die passende scheiding van taken speelt gedurende de gehele ambtelijke voorbereiding van een project-MER-plichtig besluit.

De Commissie heeft gezegd: u gaat dat doen en u geeft in uw wet ook aan dát u dat gaat doen, maar u geeft nog niet aan hóe u het gaat doen. U stelt eigenlijk het dát wel verplicht, maar het hóe niet. Dat doe ik inderdaad, omdat we ook conform de Omgevingswet, waar we op anticiperen, altijd vastleggen dát iets moet gebeuren, terwijl er in het hóe nog wel vrijheden zitten. Het bevoegd gezag is vrij om daar invulling aan te geven. Ik heb wel naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer, maar ook naar aanleiding van een discussie die ik eerder met deze Kamer had over dit soort onderwerpen, gezegd: ik wil een handreiking passende scheiding van functies opzetten. Omdat dit concept uitgaat van maatwerk per geval, kun je aangaand het hóe niet alles van tevoren voorschrijven. Maar je kunt wel een handreiking maken met voorbeelden die goed gevolgd zouden kunnen worden. Met het opstellen van die handreiking zijn we nu bezig. Daar betrekken we ook de Commissie m.e.r. bij. In eerste instantie hebben we gezegd dat een functiescheiding op medewerkersniveau het absolute minimum is. Maar ik herken het nadeel daarvan, omdat je dan slechts één leidinggevende in de organisatie hebt die uiteindelijk een besluit neemt. Ik zeg niet dat bevoegd gezag of initiatiefnemer daarbij altijd gelijk zal krijgen, maar er zit wel een risico in, dat je zou willen wegnemen. Met het oog op legitimiteit en draagvlak zal ik in de handreiking opnemen dat ik het bevoegd gezag adviseer, de functiescheiding op het niveau van twee verschillende leidinggevenden te zoeken. Dat kunnen afdelingshoofden of misschien beter directeuren zijn. In bepaalde gevallen kan het bevoegd gezag overwegen, de gemeente- of provinciesecretaris een bijzondere verantwoordelijkheid te geven als bevoegd gezag. Ook kunnen ambtelijke taken van het bevoegd gezag aan een omgevingsdienst worden uitbesteed. Ook dit zal ik opnemen in de handreiking, op aangeven van de Commissie m.e.r.

Waarom is de scheiding niet bij voorbaat doorgetrokken tot het bestuurlijke niveau? Wij hebben als uitgangspunt om bij de implementatie van de EU-regelgeving niet verder te gaan dan op grond van de desbetreffende EU-regelgeving noodzakelijk is. We doen, zoals we altijd zeggen, gewoon een feitelijke implementatie van de richtlijnen, en dat is ook hier aan de orde. Bovendien is een passende scheiding op bestuurlijk niveau eigenlijk al vastgelegd in onze Algemene wet bestuursrecht. Want die wet bevat reeds een verplichting voor bestuursorganen om taken zonder vooringenomenheid te vervullen. Ik doel op artikel 2:4. Als een belanghebbende onder verwijzing naar dat artikel in beroep gaat tegen een besluit, loopt een bestuursorgaan het risico dat de rechter het besluit vernietigt. Het bevoegd gezag heeft er dus belang bij dat het besluitvormingsproces zorgvuldig plaatsvindt. In het wetsvoorstel adviseer ik het bevoegd gezag wel, waar nodig, indien men dat wenst of indien men daartoe wordt aangezet door raad of Provinciale Staten, ook op bestuurlijk niveau die functies te scheiden. Wederom adviseer ik het zonder een verplichting op te nemen, omdat ik dan verder zou gaan dan de Europese regelgeving van ons vraagt. Ik geef tegelijkertijd aan dat dit min of meer is ingebed in de Awb.

Mevrouw Vos (GroenLinks):

De minister zegt: de Awb verplicht tot onbevooroordeeld uitvoeren van de taken. Als dat niet gebeurt, kan iemand naar de rechter stappen. Maar het probleem is natuurlijk dat er een drempel is om die stap te zetten. Het is in sommige gevallen moeilijk aantoonbaar, omdat je als het ware moet bewijzen dat bestuurders niet onbevooroordeeld hebben gehandeld. Wanneer er een wettelijke plicht is, is dat veel helderder. Dan kun je immers aan de portefeuilles van bestuurders zien dat er een scheiding is geweest tussen degene die voor het initiatief staat en degene die moet zorgen dat er op een goede manier wordt getoetst.

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

Mevrouw Meijer zei dat de Omgevingswet uitgaat van vertrouwen, wat wel moet worden waargemaakt. Maar je moet je wel afvragen op hoeveel lagen je alles wilt vaststikken, omdat je eigenlijk geen vertrouwen hebt. Mevrouw Vos heeft gevraagd of een scheiding op medewerkersniveau niet te weinig vergaand is. Dat ben ik eigenlijk wel met haar eens. Ik vind dat zo'n scheiding ook op leidinggevend niveau moet worden ingevoerd. Je hebt dan én gescheiden medewerkers én gescheiden leidinggevenden. De Awb zegt ook nog eens dat er geen sprake mag zijn van vooringenomenheid. Ik geef als advies mee dat, mocht het van belang zijn, ook op bestuurlijk niveau een scheiding aan te brengen. Ik denk niet dat we dit ook nog eens moeten verplichten op bestuurlijk niveau, want dan ga je wel uit van heel veel verkeerde handelingen, terwijl een gemeente er aan de voorkant en aan de achterkant van een project belang bij heeft om transparant te zijn en zich te verantwoorden over welke keuzes ze maakt en hoe ze zaken uitvoert. Ik wil het niet verplicht stellen, omdat dat verder gaat dan de Europese regelgeving van ons vraagt. Europese regelgeving vraagt het alleen op ambtelijk niveau en niet op bestuurlijk niveau. Ik geef aan dat het in de Awb als een cultuur staat opgenomen, waaraan we ons moeten houden. Verder geef ik in de handreiking aan dat het best wenselijk kan zijn, zodat ze er in ieder geval op moeten letten. Ik denk dat het daarmee voldoende geborgd is.

Ik kom toe aan een volgend punt waarover veel vragen waren, namelijk de verplichte toetsing van projecten door de Commissie m.e.r. We hebben dit in 2014 via de Wet modernisering mer geregeld. In de planprocedure is een verplichte toetsing opgenomen, terwijl dat bij de projectprocedures niet meer verplicht is. Waarom? Omdat je dan al veel eerder in het proces die MER-toetsing op hoofdlijnen doet, waardoor je daarna veel beter je projectvoorstel kunt inrichten. Verder staat het alle partijen vrij om een project-MER uit te voeren. Maar dit wordt niet als gevolg van deze richtlijn aangepast. Dit punt is dus eigenlijk nu niet aan de orde; dat heeft te maken met een eerdere vaststelling van de eerder genoemde wet. Het voorstel wijzigt dus niets aan het huidige beleid van de Wet milieubeheer ten aanzien van de toetsing door de Commissie m.e.r. Die toetsing is verplicht in de uitgebreide procedure en is facultatief in de beperkte procedure.

Mevrouw Vos (GroenLinks):

Naar mijn mening wordt wel degelijk bij de combinatie van de Omgevingswet en dit wetsvoorstel de verplichting om bij complexe projecten een onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r. te laten doen, niet meer voorgeschreven. Dit wordt overgelaten aan het bevoegd gezag. Er vindt dus wel degelijk een wijziging plaats ten opzichte van de eerdere wijziging uit 2014. Of zie ik dat verkeerd?

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

In 2014 is aangegeven dat we wel op het niveau van de plan-MER een m.e.r. verplicht stellen, en niet meer op projectniveau. Dat is in de Wet modernisering mer vastgesteld. Bij de Invoeringswet voor de Omgevingswet zal in alle gevallen MER-toetsing facultatief worden. Het bevoegd gezag moet dan zelf afwegen of een second opinion nodig is. Dat gebeurt zoals gezegd niet via deze richtlijn, maar bij de komende invoering van de Omgevingswet. Ik hoop dat ik het zo goed zeg. Zo niet, dan kom ik er in tweede termijn op terug.

Het advies voor een beperkte procedure is in 2012 bij de modernisering van de MER-regelgeving afgeschaft. Ook volgens de Commissie m.e.r. zelf is bij deze projecten dat advies van geringe toegevoegde waarde. Daarom is het niet nodig, nu voor die projecten dat advies in te stellen. Maar als je kijkt naar het voorbeeld van de giga-geitenstallen, waarvan de Raad van State de vergunning heeft vernietigd, denk ik dat dat laat zien dat we in Nederland goede correctiemogelijkheden hebben. In het uiterste geval, als de milieu-informatie niet van voldoende kwaliteit is, zal de rechter immers het besluit vernietigen. Dat soort uitspraken zal de initiatiefnemer en het bevoegd gezag prikkelen om een goede m.e.r. te maken en dit aan het besluit ten grondslag te leggen. Op dit besluit is bezwaar en beroep mogelijk. Dat bedoel ik ook met die correctiemogelijkheid.

Mevrouw Vos van GroenLinks zei: voor projecten zal vaak advies van de Commissie m.e.r. worden gevraagd. Ze vroeg waarom ik dat niet verplicht maak. Ik zei het al, het speelt pas bij de Omgevingswet. De deskundigheid van de Commissie m.e.r. is algemeen bekend. Het bevoegd gezag zal per geval beoordelen of een toegevoegde waarde nodig is voor het advies. De waardering van de Commissie m.e.r. blijkt ook uit eerder uitgevoerd onderzoek. "Dat zegt u wel," zei mevrouw Vos, "maar klopt het dat er vaak geen advies

wordt gevraagd, bijvoorbeeld ten aanzien van de Crisis- en herstelwet?" Dat klopt niet, maar dat vergt enige toelichting. Van de mogelijkheid om geen advies aan de Commissie m.e.r. te vragen kan alleen gebruik worden gemaakt bij projecten die zijn opgenomen in bijlage 2 en in geval van bij AMvB aangewezen lokale en bovenregionale projecten met een nationale betekenis. Dat waren er veertien bij de start van de Crisis- en herstelwet. In die gevallen kon dus worden gebruikgemaakt van de mogelijkheid om af te wijken; veertien wegprojecten in bijlage 2. Voor een aantal liep er al een MER-procedure. Voor wegen zijn de afgelopen zes jaar slechts vijf projecten aan bijlage 2 van de Crisis- en herstelwet toegevoegd. Hierbij is één keer geen sprake van MER-plicht, is één keer de Commissie m.e.r. wel ingeschakeld, is één keer de commissie in de eerste fase van het project ingeschakeld, is één keer de commissie niet ingeschakeld en is van één project de m.e.r. nog niet gereed. Voor elk wegproject dat is toegevoegd aan de bijlage van de Crisis- en herstelwet wordt bij de voorbereiding een bewuste keuze gemaakt over het al dan niet vragen van de Commissie m.e.r.

Waarom is de toetsing van alle m.e.r.'s door de Commissie m.e.r. niet verplicht gesteld als onafhankelijke waarborg dat de milieu-informatie juist en volledig is, vraagt mevrouw Vos. Nogmaals, dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de huidige lijn van de Wet milieubeheer ten aanzien van toetsing door de Commissie m.e.r. Toetsing is verplicht in de uitgebreide procedure en facultatief in de beperkte procedure. Het bevoegd gezag is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn besluitvorming, dus ook voor de kwaliteit van de documenten die aan de besluitvorming ten grondslag liggen. Ik zal er nog wat dieper op ingaan naar aanleiding van het volgende punt. Het bevoegd gezag wordt er zelf ook op afgeroepen bij de rechter, dus zal men goed werk moeten leveren. Onder de Omgevingswet is toetsing van het project-MER door de Commissie m.e.r. in alle gevallen facultatief. Dat is bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet uitgebreid aan de orde geweest. Dat is eigenlijk de discussie die we net hadden. Bij de invoeringswet komt dit weer terug. Het bevoegd gezag moet en kan zelf afwegen of zo'n second opinion nodig of wenselijk is. Ik heb er vertrouwen in dat men die afweging kan maken.

De Crisis- en herstelwet stelt een MER-advies niet meer verplicht, maar de omzetting van een verplicht naar een facultatief advies in de MER-procedure kan alleen gebruikt worden voor bijlage 2 van de Crisis- en herstelwet en voor de bij AMvB aangewezen lokale en bovenregionale projecten. Die komen ook altijd in de Tweede en waarschijnlijk ook in de Eerste Kamer aan de orde. Die lichtere procedure geldt dus niet voor MER-procedures bij ontwikkelingsgebieden en voor duurzame innovatieve experimenten en projectuitvoeringsbesluiten. De belangrijkste reden om een project in bijlage 2 van de Crisis- en herstelwet op te nemen, is een bestuursrechtelijke versnelling die daarmee kan worden bereikt. Een lichtere MER-procedure speelt daarbij eigenlijk bijna nooit een rol. Het gaat veel vaker om de bestuursrechtelijke versnelling. Uit de laatste evaluatie blijkt dat het bevoegd gezag bewust een keuze maakt om al dan niet de Commissie m.e.r. te vragen.

De heer Verheijen zei: stel dat het bevoegd gezag tevens de initiatiefnemer van het project is, wordt dan ook het ambtelijk advies integraal openbaar gemaakt, voorafgaand aan de besluitvorming van het dagelijks bestuur, de gemeenteraad en de Statenvergadering, zodat besluiten

transparanter worden genomen? De MER-richtlijn vraagt niet om openbaarmaking van het ambtelijk advies. Er wordt alleen gevraagd om een passende scheiding in de ambtelijke organisatie. Eigenlijk hoort dit nog bij het vorige punt. De MER-richtlijn heeft op dat punt dus alleen betrekking op de procedure, niet op de inhoud. Het ambtelijk advies is ook geen advies van een adviseur zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Het wordt dus ook niet separaat openbaar gemaakt. Het bestuursorgaan weegt in het ontwerpbesluit de milieu-informatie en motiveert het besluit. Het bestuursorgaan wordt daarbij ook ambtelijk geadviseerd, maar is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor het nemen van het besluit. Het ontwerpbesluit en het MER worden wel ter inzage gelegd. Na de inspraakreacties en, voor zover van toepassing, het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. zal uiteindelijk het definitieve besluit worden vastgesteld. Dat besluit wordt bekendgemaakt. Het is een beetje zoals bij onze besluitvorming: het bestaat pas zodra het bestuurlijk is geaccordeerd.

De heer **Verheijen** (PvdA):

Mij puzzelt de vraag wat dan de relatie is met de Wet openbaarheid bestuur. Stel dat ik daarop een beroep doe, krijg ik het ambtelijk advies dan wel? Het is immers wel degelijk een stap in het besluitvormingsproces. Het is ook een eigenstandige functionaris die daarover verantwoording aflegt aan zijn bestuur. De vraag is dan ook of in het kader van transparantie en navolgbaarheid niet waarde moet worden gehecht — dat kan worden opgenomen in de handreiking — aan het beschikbaar stellen aan externen als daarom wordt gevraagd.

Minister **Schultz van Haagen-Maas Geesteranus**:

Ik ken niet alle spelregels van de Wet openbaarheid bestuur. Volgens mij is die op dit moment ook in revisie. Dat zal nog langs de Tweede Kamer gaan. Wat ik uit eigen ervaring met WOB-verzoeken weet, is dat het uiteindelijk gaat om de adviezen die gestuurd worden naar de minister of de staatssecretaris. Het gaat dus om vervolmaakte adviezen, niet om de discussie daarvoor en de adviezen die de mening van ambtenaren inhouden. Het kan best zijn dat een ambtelijk advies WOB-able is. Waarom stel ik het dan niet automatisch beschikbaar? Ik vraag me werkelijk af wat de meerwaarde daarvan is als de bestuurder zelf de milieu-informatie en de motivering van het besluit inzichtelijk moet maken. Het is dan net of je wilt controleren of er een verschil is tussen het ambtelijke en het bestuurlijke advies. Misschien moet ik even zoeken naar wat u hiermee precies beoogt.

De heer **Verheijen** (PvdA):

In de kern gaat het om de milieu-informatie die in het MER-rapport wordt voorbereid voor het bestuur en de volledigheid en adequaatheid van de milieu-informatie die relevant is voor het project. Dan is het van betekenis dat externen zich een oordeel kunnen vormen op basis waarvan het bestuur een conclusie trekt over de wijze waarop het projectbesluit of het plan doorgang moet vinden. De bestuurlijke afweging is dus een chapter, een hoofdstuk, apart ten opzichte van het aanleveren van de gewenste volledige milieu-informatie. Daarom zou best binnen het apparaat een scheiding van toepassing kunnen zijn, met de mogelijkheid om het advies openbaar te maken. We hebben hier in

de Eerste Kamer nog niet de nieuwe Wet open overheid afgerond, maar zeker in het wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer is besproken en goedgevonden, is sprake van een uitbreiding van de informatievoorziening die overheden zouden moeten verschaffen. Misschien kunt u er in tweede termijn nog op terugkomen.

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

Dat zal ik doen. Ik denk dat er geen bezwaar moet zijn tegen het inzichtelijk maken van de achterliggende informatie die is gebruikt om tot een besluit te komen. Ik ben altijd voorzichtig ten aanzien van het openbaar maken van ambtelijke adviezen, omdat je als bestuurder altijd beschermend wilt zijn en uiteindelijk zelf de verantwoordelijkheid wilt dragen in plaats van de mensen die voor jou werken. Ik zal navragen wat de relatie is met de WOB-verzoeken.

De heer Van Hattem (PVV):

Ik heb een aanvullende vraag over dit aspect van functiescheiding als de overheid initiatiefnemer is en tegelijkertijd bevoegd gezag. Mijn vraag heeft meer specifiek betrekking op de situatie waarin de overheid mede-initiatiefnemer is, want er kan ook sprake zijn van privaat-publieke samenwerking of van contractverplichtingen die een overheid in een bepaalde constructie aangaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie waarin de lokale overheid initiatiefnemer is van een windpark en in dit kader een contractuele verplichting aangaat met een private partij. In dergelijke situaties komt het nogal eens voor dat een overheid zeer terughoudend is met het verstrekken van bepaalde informatie. Het is dan voor derde partijen heel lastig om dat soort zaken boven tafel te krijgen en inzicht te krijgen in dergelijke scheidingen. Hoe zal dit naar de mening van de minister in de praktijk van dit wetsvoorstel uitwerken?

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

Op dit moment is die functiescheiding niet noodzakelijk. De richtlijn verplicht dit op het moment dat een overheid de initiatiefnemer is. Als ik de heer Van Hattem goed begrijp, vraagt hij wat er gebeurt als de overheid niet de initiatiefnemer is maar wel belangen heeft in een project. Het lijkt mij dat de overheid er verstandig aan doet om ook dan die functiescheiding goed en transparant vorm te geven. Voor alles geldt dat er uiteindelijk zowel aan de voorkant, als burgers inspraak hebben, als aan de achterkant kan worden bekeken hoe zaken zijn vormgegeven, hoe een en ander is opgepakt en hoe de informatievoorziening is verlopen. Aan de voorkant is er de mogelijkheid van inspraak en is er de raad die toeziet op het functioneren van burgemeester en wethouders, en aan de achterkant is er altijd nog de rechter als B en W en de raad zich schuldig zouden hebben gemaakt aan handjeklap en de burger zouden hebben genegeerd. Onze democratie kent veel mechanismen die ervoor zorgen dat de processen en de procedures goed worden doorlopen en dat dit ook transparant gebeurt.

De heer Van Hattem (PVV):

Dit is de theorie, maar in de praktijk is het toch lastig om als burger in een vroege fase veel zaken boven tafel te krijgen. Dit is zeker het geval bij projecten als windparken waarbij van bovenaf ook nog eens een doelstelling wordt

opgelegd door de nationale overheid die wordt doorvertaald in de richting van de provincies, en de gemeenten eigenlijk een beetje met de rug tegen de muur staan. Als de gemeenten zulke projecten doorzetten en afspraken maken met private partijen, zit men als het ware in een fuik want het project moet toch doorgaan en er is geen weg terug. Dat is een beletsel en dat moet als een risico worden onderkend. Het hoeft niet direct samen te hangen met dit voorstel, maar het is wel een onderdeel van het traject.

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

Ik herken de zorgen van de heer Van Hattem over een aantal grote energieprojecten dat de laatste tijd heeft plaatsgevonden waarbij een rijkscoördinatieregeling ervoor zorgde dat er op lokaal niveau eigenlijk niet zo veel te zeggen viel. De essentie van de Omgevingswet is nu juist dat wij de besluitvorming en de bevoegdheden weer veel meer neerleggen op lokaal en regionaal niveau, daar waar de mensen wonen en werken. Daar wordt de besluitvorming neergelegd op een aantal punten na en die betreffen onze nationale belangen. Die nationale belangen zijn nu nog neergelegd in de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) en zij komen straks in de nationale omgevingsvisie. Dat zijn belangen waar wij als Rijk het laatste zegje over willen hebben, want als je dat niet regelt en het overlaat aan het regionale niveau, zal het nooit gebeuren. Daar zullen ook windenergie boven een bepaalde hoeveelheid megawatt deel van uitmaken, 380 kV-installaties die niemand in zijn dorp wil hebben, maar ook de verdediging van ons land tegen overstromingen, dus de kustlijn, de duinen, de wegen, het spoor. Er blijven altijd momenten waarop op rijksniveau kan worden gezegd dat iets niet mag of niet kan. De procedure van de Omgevingswet zal echter veel opener zijn en veel meer inspraak en betrokkenheid aan de voorkant vragen. Ik hoop dat op die manier meer draagvlak ontstaat voor dingen die soms lastig en vervelend zijn.

Voorzitter: Flierman

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

Ik kom nu bij het volgende onderdeel, de kwaliteit van de m.e.r., de certificering, deskundigheid en vragen als: zit alles er wel voldoende in, hoe zit het met de geconstateerde tekortkomingen van MER-rapporten en betekent dit dat het helemaal niet goed gaat. Er is al op gewezen dat de Commissie voor de m.e.r. een prijs heeft gekregen; zij doet het hartstikke goed. De rapporten die door gemeenten worden opgesteld en voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r., worden kritisch beoordeeld. Er wordt bekeken wat wel en wat niet oké is. Bij de tekortkomingen gaat het vaak om onduidelijkheid over de informatie die nodig is. Het oordeel dat iets niet goed genoeg is, is niet altijd een gevolg van het feit dat het niet goed is gedaan. De Commissie voor de m.e.r. kijkt mee om vast te stellen of duidelijk is welke informatie nodig is. Daarnaast stelt zij aanvullende vragen en kan zij adviseren: als u dat en dat nu ook nog in beeld zou brengen, zou het veel sterker worden. De commissie is er natuurlijk ook voor om die verbeterslag teweeg te brengen. Soms moeten partijen ook goede afspraken maken over informatie die echt nodig is. Ik heb er vertrouwen in dat met het stroomlijnen van de procedures, ook het aantal tekortkomingen zal afnemen.

Vervolgens is gevraagd wat wordt verstaan onder "bekwame deskundigen" en wat wordt bedoeld met het begrip "voldoende deskundigheid". Mevrouw Teunissen vroeg dit ook. In Nederland is al ruim dertig jaar ervaring opgedaan met het opstellen van milieueffectrapportages. Wij worden vaak internationaal gevraagd om dat te doen. Onze ingenieursbureaus zijn die private partijen die dit aanbieden en ze zijn echt heel deskundig. Natuurlijk is zo'n rapportage afhankelijk van het soort project en de deskundigheid van bijvoorbeeld adviesbureaus kan mede worden beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van eerder opgestelde milieueffectrapportages.

Wat in de toekomst ook nog zal helpen, is dat wij in het kader van de Omgevingswet gaan werken aan een centraal punt waar alle informatie beschikbaar wordt gesteld. Die informatie is dan langer bruikbaar, beter toegankelijk en openbaar voor allerlei partijen. Dit zal ook een positieve rol gaan spelen. De hiaten die worden geconstateerd, hebben vaak betrekking op de informatievoorziening en de vraag of men het juiste voor ogen heeft. Men zal toch door iemand de m.e.r. moeten laten opstellen en de Commissie voor de m.e.r. kan erop toezien of die goed genoeg is.

De onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de m.e.r. is dus mogelijk en blijft ook mogelijk. Bij complexe projecten gebeurt dit ook. Onwillige burgemeester en wet-houders hebben nog altijd een gemeenteraad die dat kan eisen. Verder zijn er de burgers die om inspraak op concept-plannen kunnen vragen. Zoals ik al eerder zei: de wet leidt wat dit betreft dus niet tot wijziging van de bestaande wetgeving. De vraag hoe ik de betere kwaliteit van de m.e.r. kan borgen, is hiermee ook beantwoord. Het wijzigt dus niet en in de Omgevingswet zal straks meer aandacht worden geschonken aan meer participatie vooraf. Ik ga ervan uit dat de kwaliteit ook mede door de inspraak verder kan worden verbeterd.

Een belangrijke vraag, die zowel mevrouw Vos als mevrouw Meijer stelde, is of er voldoende checks-and-balances zijn om ervoor te zorgen dat het milieubelang door overheden wordt meegewogen bij besluitvorming over vergunningverlening. Het is soms maar net wie je spreekt. De heer Van Hattem is van mening dat het milieubelang te veel wordt meegenomen en mevrouw Vos meent dat het te weinig wordt meegenomen. De belangrijkste checks-and-balances zijn dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor en kan worden afgerekend op de kwaliteit van de besluitvorming. Dit geldt ook voor de kwaliteit van de documenten die aan de besluitvorming ten grondslag liggen. Het bevoegd gezag wordt daarop afgerekend bij de rechter, maar ik vertrouw erop dat het verantwoord zal worden ingevuld. De Algemene wet bestuursrecht vereist dit. Daarom is het passend dat een bevoegd gezag beslist of en wanneer het een second opinion wil, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de m.e.r. De wet biedt het bevoegd gezag ook de mogelijkheid om bij een besluit alle maatregelen te nemen die nodig zijn ter bescherming van het milieu. De MER-procedure voorziet daarnaast in tervisielegging van de m.e.r. Dit betekent dat het bevoegd gezag zich rechtstreeks aan het publiek moet verantwoorden over de kwaliteit van de m.e.r. en over de vraag wat het met de milieu-informatie heeft gedaan. Daarmee zijn er dus veel waarborgen voor het milieu en om een en ander goed vorm te geven. Ik kom straks nog op de monitoring, want dan kun je ook nog achteraf kijken.

De woordvoerder van de PVV zegt dat het in beeld brengen van alternatieven voor het milieu alleen maar ophoudt. Hij zegt: wat bedoelt u nu eigenlijk met die "redelijke alternatieven", want u kunt er van alles en nog wat in stoppen, maar dat zal niet positief uitwerken. In de m.e.r. voor de aanleg van een weg moet je redelijke alternatieven onderzoeken. Daarbij gaat het om toe te passen alternatieven. Het gaat dus niet om theoretische alternatieven of om schijnoplossingen, maar echt om toe te passen alternatieven. Daar zit dus een beperking in.

De heer **Van Hattem** (PVV):

Er zit misschien wel een beperking in, maar waar ligt de grens van die beperking? Ik hoor steeds meer overheden zeggen dat als bijvoorbeeld een weg moet worden aangelegd, dat ook kan worden opgelost met smart mobility apps. Maar met een appje of een e-bike kan geen zwaar transport plaatsvinden. Daarvoor heb je toch echt wegen nodig. Is het redelijke alternatief dan altijd het alternatief van een ander tracé of moet er echt zo breed worden gekeken dat dergelijke alternatieven ook in beeld moeten komen?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Ik kijk als minister al zo breed. Als ik constateer dat er een capaciteitsprobleem is, ga ik met de regio om de tafel en zeg ik: laten we eens even heel precies kijken waar het probleem vandaan komt. Is dat alleen oplosbaar met asfalt? Of constateren we dat de specifieke problematiek zich alleen voordoet in een specifieke tijd bij een specifieke brug, omdat alle bedrijven op hetzelfde moment hun medewerkers ter plekke willen hebben, en kunnen we misschien ook tot een ander type oplossing komen? Wij brengen met het programma Beter Benutten voor verschillende regio's in kaart langs welke wegen we een oplossing kunnen verzinnen voor hetzelfde vraagstuk. Nu is niet alles op te lossen met de stelling dat iedereen maar op een ander moment naar zijn werk moet komen of dat mensen verplicht met de trein of met de fiets gaan, want zo werkt het nu eenmaal niet. Wij laten ons daar niet toe verplichten. Je zult dus altijd en-en-oplossingen hebben. Soms zullen die ook op het gebied van ICT liggen. De huidige manier van werken met het tweede programma Beter Benutten is al dat we ook naar andere soorten alternatieven dan alleen maar asfalt kijken. Voor de toekomst zal dat ook gewoon een vast onderdeel worden van ons afwegingskader bij het MIRT.

De heer **Van Hattem** (PVV):

In welke fase ga je dat uiteindelijk beoordelen voordat het echt in een MER-procedure onderzocht wordt? Als je van tevoren alle beleidsopties op tafel legt en zegt dat je voor een asfaltoplossing kiest, moet die dan worden onderzocht? Of moet voor de MER-procedure een zodanig breed onderzoek plaatsvinden dat alle opties en alle mogelijke technische oplossingen uitgewerkt worden? Als die niet uitgewerkt worden, ligt er dan een bezwaarmogelijkheid? Ik las vanochtend bijvoorbeeld dat in België een soortgelijke MER-procedure de hele Oosterweelverbinding onderuit heeft gehaald, omdat een oplossingsrichting die eigenlijk vier jaar geleden al was afgeketst, op dat moment toch onderzocht had moeten worden. Omdat we het nu toch over Europese regelgeving hebben, zie ik dergelijke ontwikkelingen mogelijk ook in Nederland gebeuren als alles zo breed getrokken moet worden.

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

Wij hebben onze procedures in de afgelopen jaren juist veel beter gestroomlijnd. We hebben allereerst voor de tracéprocedure de commissie-Elverding in het leven geroepen, die heel duidelijk heeft aangegeven wat we allemaal aan de voorkant moeten regelen, zodat we aan de achterkant veel minder worden geconfronteerd met bezwaren en opnieuw ons huiswerk zouden moeten doen. Dat nemen we nu ook op in de Omgevingswet. We zullen dat nog verder stroomlijnen. Er worden heel specifieke eisen aan een startbesluit gesteld. Daarin staat wat als alternatief in kaart moet worden gebracht. Er worden specifieke eisen aan het ontwerpbesluit gesteld. Je moet laten zien wat je hebt onderzocht en hoe je dat hebt gedaan. We hebben met de Tweede Kamer afspraken gemaakt over participatie en over de gang van zaken bij burgerinitiatieven. In het definitieve tracébesluit moet je uiteindelijk kunnen terugzien hoe de procedure is geweest en wat iedereen heeft ingebracht.

Ik sprak zojuist eigenlijk over de stap daaraan voorafgaand. Voordat je überhaupt tot een startbesluit komt, bekijk je met de regio wat verstandig is. Alleen denken aan oplossingen in termen van capaciteitsuitbreiding is soms niet de oplossing, omdat een probleem heel andere oorzaken heeft. Maar alleen denken aan ander gedrag, aan het verschuiven van werktijden of wat dan ook, is natuurlijk ook niet de oplossing. Het zal dus altijd een combinatie zijn van die drie.

De voorzitter:

Mijnheer Van Hattem. Tot slot graag kort. U hebt ook nog een tweede termijn.

De heer Van Hattem (PVV):

Het in beeld brengen van de oplossingsrichting voor de MER-procedure gebeurt dus pas na de fase waarin alle beleidsontwikkelingen zijn onderzocht en er een beleidsrichting is gekozen? Daar gaat de MER-procedure zich dus op focussen?

Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:

En dan kijk je naar bijvoorbeeld het meest milieuvriendelijke alternatief.

We kijken dus op meerdere momenten breder, en dan weer smaller en dan weer breder, om er maar voor te zorgen dat we alle alternatieven goed in beeld hebben en niet te veel een tunnelvisie hebben. Om maar even bij de wegen te blijven!

Daarmee heb ik ook de vragen over de kwaliteit beantwoord en wil ik overgaan naar de vragen over monitoring en participatie. Vervolgens beantwoord ik nog een paar overige vragen.

Het is natuurlijk ook van belang dat die monitoring goed wordt gedaan, want je kunt aan de voorkant met elkaar spreken, je kunt goede afspraken maken over de inrichting van procedures en processen, maar je wilt natuurlijk uiteindelijk ook aan de achterkant kunnen zien of is waargemaakt wat je met elkaar van tevoren hebt beoogd. In de wetgeving staat dat er gemonitord moet worden, maar wordt niet aangegeven hoe er dan moet worden gemonitord. Waarom

wordt dat op rijksniveau niet volledig voorgeschreven? Dat is omdat het bij monitoring kan gaan om zeer uiteenlopende milieueffecten. Of en, zo ja, welke monitoring zinvol is, is natuurlijk heel erg afhankelijk van de aard, de omvang en de locatie van het project. Er zijn ook weer verschillende methoden om bepaalde effecten te monitoren. Ik kreeg er vanmorgen twee onder ogen. Dat is allereerst de integrale PAS-monitoringsrapportage die heel gedetailleerd ingaat op stikstof, op de manier waarop de uitstoot daarvan moet worden gemeten en de verdeling daarvan moet worden vormgegeven. De andere methode is de IPPC-monitoring. Daarbij gaat het heel specifiek om de productie van glas en de afwijking van emissiewaarden. Afhankelijk van het onderwerp zitten daar gewoon verschillen in en zijn er ook verschillende methoden om bepaalde effecten te monitoren. Daarnaast zullen er in de toekomst ongetwijfeld ook weer nieuwe methoden worden ontwikkeld om bepaalde effecten te monitoren. Dus om voor alles van tevoren op rijksniveau, in een rijkswet, kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen, is om die reden feitelijk onmogelijk. En je loopt ook al heel snel achter de feiten aan wanneer je nieuwe, betere methoden ontwikkelt.

Het is dus de vraag hoe je dat zo goed mogelijk zou kunnen doen. Dat is toch door echt op dat lokale niveau invulling te geven aan de monitoring. Voor een infrastructuurproject heb je bijvoorbeeld een monitoring nodig over de aantallen vrachtauto's en auto's, over de mate van vervuiling door de auto's, over de snelheid en over de afstand van de weg tot de bebouwing. Voor bedrijventerreinen heb je weer andere gegevens nodig. Daarbij gaat het om vragen als: met welke technologie wordt er gewerkt, wat voor industrie is er nog meer in de buurt, wat voor soort bedrijven zijn het, welke stoffen worden er gebruikt, welke risico's zijn ermee gemoeid? Voor landbouwuitbreiding heb je weer heel andere gegevens nodig om tot een goede monitoring te komen. Ik noem het aantal dieren, het aantal hectaren, de andere bedrijven in de buurt, het soort bedrijf en de voorzieningen om effecten op te vangen, zoals de luchtwasers. Ga zo maar door! Het is dus niet vast te leggen in één standaard maar wel via maatwerk per project door het betreffende bevoegd gezag.

Mevrouw Teunissen vroeg of de verwachte mogelijke positieve effecten voor het milieu van dit certificeringssysteem zijn onderzocht. De Wet Milieubeheer kent een verplicht advies voor de meeste projecten van de Commissie voor de m.e.r. Het certificeringssysteem voegt daar weinig aan toe. Het betekent wel meer procedures, meer kosten en een gecertificeerd bureau. Het hoeft op zich ook niet tot een betere m.e.r. te leiden. Een certificeringssysteem is om die redenen ook niet verder onderzocht. Dat was eigenlijk de vraag van mevrouw Teunissen.

Over de procedures voor de Omgevingswet, dus de herziening van de MER-richtlijn, heb ik het al gehad.

Mevrouw Vos merkte op dat ik bij de monitoring zeg: als het niet goed gedaan wordt door de gemeente, kunt u als burger altijd nog achteraf bezwaar maken. Zij vindt dat toch een beetje de omgekeerde wereld, want dan moet je het als burger allemaal maar actief in de gaten gaan houden. Ik snap de vraag en vind hem ook logisch, maar een burger kan ook altijd een zienswijze indienen bij het ontwerpbesluit en bij alle MER-plichtige projecten. Verder is er bij complexe projecten ook altijd de mogelijkheid om over de inhoud van

een m.e.r. een zienswijze in te dienen. De gemeenteraad of de Gedeputeerde Staten hebben ook een belangrijke rol, dus dat kan prima op decentraal niveau plaatsvinden en ligt niet alleen bij de burger. Het is niet zo dat de burger slechts dat ene instrument achteraf ter beschikking heeft. Hij heeft ook een heleboel instrumenten ter beschikking aan de voorkant. Vaak zal iemand die er echt bij betrokken is en die vindt dat het anders moet, ook aan de voorkant al actief worden via de zienswijzen.

Hoe is de participatie geregeld? Voor de MER-procedure wordt bij de uitgebreide procedure de notitie reikwijdte en detailniveau ter inzage gelegd. Dat biedt ook de mogelijkheid om inbreng te hebben over de inhoud van een m.e.r. Het bevoegd gezag is verplicht om daarop te reageren. Daarnaast is beroep mogelijk door inwoners.

Een paar vragen lopen toch door elkaar, mijn excuus daarvoor. Wanneer wordt de handreiking voor de scheiding van de functies verwacht en krijgt de Kamer die toegestuurd? De handreiking zal gereed zijn op de beoogde datum van implementatie van deze wet. Dat is dus 16 mei 2017. Ik zeg bij dezen toe dat ik de concepthandreiking na overleg met IPO, VNG en de Commissie m.e.r. aan de Kamer zal toezenden voordat de handreiking definitief wordt vastgesteld.

De heer Van Hattem heeft nog gevraagd of ik bereid ben om bezwaren van omwonenden zwaarder te laten wegen dan CO₂. Bezwaren van omwonenden worden altijd meegenomen via de wet, via participatie, via beroep en bezwaar. Ook CO₂ wordt echter meegewogen. Leidend zijn daarin kabinetsdoelstellingen. In dit geval bestaan ze nog niet, maar als er in de toekomst wel nationale CO₂-normen ontstaan, spelen die ook een rol in de besluitvorming. Je hebt dus nationale belangen versus de belangen van de omwonenden. Het is aan het bevoegd gezag om met maatwerk tot een goede afweging te komen, maar er zijn dus volgende momenten waarop dat individu ook werkelijk zijn rechten kan waarmaken.

Op vragen over een passende scheiding had ik al geantwoord.

Mevrouw Stienen vroeg wat er gebeurt als de verplichtingen van initiatiefnemer en bevoegd gezag ondanks de handreiking toch door elkaar gaan lopen. Wat kunnen burgers en bedrijven doen als er geen onafhankelijk advies wordt ingeroepen? Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer zullen zich uiteraard aan de verplichtingen van het wetsvoorstel moeten houden. Dat betekent een scheiding tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer, als het bevoegd gezag tevens de initiatiefnemer is. De besluitvorming is primair een taak van het bevoegd gezag en dat zal ook bepalen of een advies van de Commissie m.e.r. gewenst is. Het zal dat besluit ook moeten verdedigen voor de rechter.

Mevrouw Stienen vroeg ook hoe er wordt omgegaan met de uitkomst van een m.e.r. Is er voor bedrijven en burgers een second opinion mogelijk? Het bevoegd gezag moet de kwaliteit van een mer beoordelen op volledigheid en op juistheid, inclusief onderzoek naar redelijke alternatieven, waar ook de heer Van Hattem naar vroeg. Het bevoegd gezag moet de milieu-informatie meewegen in het besluit over het project. Het ontwerpbesluit en het m.e.r. moeten ter inzage worden gelegd. Het bevoegd gezag moet — soms

is dat "kán" — een toetsingsadvies aan de Commissie m.e.r. vragen en bedrijven en burgers kunnen geen second opinion aanvragen aan de Commissie m.e.r. Ze kunnen echter wel bij het bevoegd gezag terecht. Ik denk dat het daarmee goed is vastgelegd op decentraal niveau.

De heer Verheijen heeft nog gevraagd waarom het Rijk niet een professionele informatie- en toetsingsfaciliteit ten bate van de informatietegenmacht van burgers wil faciliteren. Ik vind net zoals deze Kamer en net zoals de Tweede Kamer participatie gedurende heel de besluitvorming heel belangrijk. Ik herinner mij nog goed de discussie over de Omgevingswet, waarin hiervoor door de Eerste Kamer veel aandacht gevraagd is. In het kader van de implementatie van de Omgevingswet is dus ook een handreiking participatie in de maak. Dat gebeurt in een interactief proces met veel partijen, zoals de koepels, de Commissie m.e.r., de Vereniging Eigen Huis, Stichting Natuur en Milieu. Op instigatie van het interbestuurlijk programma Aan de slag met de Omgevingswet wordt daar ook heel flink op geoefend, bijvoorbeeld met praktijkbijeenkomsten, pilots. In de pilots krijgt men expertise aangeboden en ook de Commissie m.e.r. heeft vorig jaar zelf een workshop gehouden over participatie en milieueffectrapportage. Daar zijn ook factsheets van gemaakt en verspreid. De opbrengst van al die ervaring komt ook weer in de handleiding participatie terecht, waardoor die actueel blijft. Wat de ontsluiting van milieu-informatie betreft, verwijs ik naar het ontwikkelen van de digitale informatiehuizen waar we mee bezig zijn. Dat doen we samen met het RIVM en met vele andere organisaties. Ik denk met de PvdA dat het heel belangrijk is dat je goede, professionele informatie en toetsingsfaciliteiten hebt om de informatietegenmacht van de burgers goed te kunnen organiseren.

De heer Verheijen (PvdA):

Dank aan de minister voor de uitleg op dit punt. Ik heb een vraag in aansluiting op de antwoorden die zij gaf op de vraag van mevrouw Stienen. We hebben bij de discussie over de Omgevingswet gezien dat veel van die informatiehuizen door de overheden worden opgebouwd en beheerd. Nu gaf de minister in haar antwoord aan mevrouw Stienen duidelijk aan dat op een aantal punten die toegankelijkheid van de informatie ook in de handreiking wordt geborgd. Eigenlijk praten we dus over twee handreikingen. We praten over de handreiking binnen deze MER-richtlijn en implementatie en we praten over een handreiking voor de participatieaanpak binnen de Omgevingswet. Ik zoek naar het volgende. Als de minister ervoor kiest om de MER-plichtigheid beperkt te houden en niet te verbreden of uit te breiden, moet er dan niet een aansluitende faciliteit komen die vormvrij en wat lichtvoetiger kan zijn, maar voor burgers een neutrale positie betekent als zij de informatie die zij van de overheid kunnen krijgen, willen duiden of toegankelijker willen krijgen? Dan is het dus niet voldoende om te verwijzen naar de Laan van de Leefomgeving en naar de informatiehuizen die in dat kader allemaal nog digitaal gebouwd zullen worden. Dan is een neutrale positie nodig waarop burgers een beroep kunnen doen. Dan zou de minister daarvoor vanuit haar stelselverantwoordelijkheid de eerste bouwsteen moeten leggen. In mijn visie hoort dat namelijk als een sluitstuk bij de hele handreiking voor de participatieaanpak binnen de Omgevingswet.

Minister Schultz van Haagen-Maas Geesteranus:

De heer Verheijen stelt een paar vragen. Er zijn inderdaad twee handreikingen. Een is de handreiking participatie, waar ik als ook de Eerste en de Tweede Kamer een groot belang aan hechten. Je kunt niet vastleggen hoe je dat moet doen. Dat is weer dezelfde discussie. Je stelt dat het moet gebeuren, maar nog niet h  . Je kunt echter wel voorbeelden aandragen en de handreiking ook steeds weer actualiseren en vernieuwen. De andere handreiking waar we het nu over gehad hebben, gaat over de Commissie m.e.r. en hoe je de monitoring of andere zaken kunt vormgeven. De heer Verheijen vroeg of je de toegang tot informatie niet in een professioneel of onafhankelijk instituut moet regelen. Eerlijk gezegd: ik zie informatiehuizen als onafhankelijke instituten. Weliswaar worden ze vormgegeven door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk, maar we zullen de informatie nog wel moeten evalueren en toetsen. Verder zal moeten worden aangegeven tot wanneer de informatie geldig is en hoe openbaar ze is. Ik zou niet kunnen bedenken wie die rol anders zou kunnen vervullen, omdat je de informatie altijd via de genoemde partijen aangeleverd moet krijgen. Ik adviseer de heer Verheijen, voorstellen te doen om de informatiehuizen in zijn ogen onafhankelijker te maken, omdat je er anders nog een extra instituut bij krijgt.

De heer Verheijen (PvdA):

Hier zit wel een groot bestuurlijk paradigma-dilemma. Het is vanzelfsprekend dat de burgers de overheid mogen vertrouwen als het gaat om de informatie die de overheid genereert, want vaak is de overheid zelf de producent van die informatie. Waar kunnen burgers terecht voor een onafhankelijke toets? Daarvoor heb je vaak een wetenschappelijke autoriteit nodig. In het hele natuurdossier heeft men enige jaren gewerkt met een natuurautoriteit, die informatie aan overheden en burgers kon verschaffen over het voorkomen van allerlei dieren die problemen konden veroorzaken voor allerlei bouwprojecten. Toch was dat een interessant steun- en informatiepunt, dat als zodanig goed heeft gefunctioneerd. Bij de Laan van de Leefomgeving blijft het probleem dat dat een constructie van de overheden is. Het voordeel van de onafhankelijke Commissie m.e.r. is dat het een onafhankelijke stichting is, opgericht door de overheid met een bepaalde opdracht, maar vervat in procedures waarvan u zegt dat u ze niet voor 100% verplicht wilt stellen. Ik zoek naar een lichte faciliteit die de burgers helpt bij het toetsen van de informatie die ze van de overheden krijgen.

Minister Schultz van Haagen-Maas Geesteranus:

Ik wil daar zeker over nadenken. Ik denk overigens dat dit veel meer gaat over de Omgevingswet en de digitalisering van de loketten. Sowieso wil ik al mijn informatie laten valideren door partijen als het RIVM en dergelijke. Ik zou het wel fijn vinden als de overheid als onafhankelijk gezien blijft worden. Wat je ook doet, iedere keer is er een nieuwe roep om onafhankelijkheid. Maar we worden vaak niet zo gezien, wat het heel lastig maakt. De heer Verheijen vraagt mij te bekijken of daar geen gat zit. Ik zeg graag toe dat ik dat zal doen. Daar moeten we dan maar eens over doorpraten, hoewel ik niet weet hoelang ik deze rol nog vervul.

Ik eindig met enkele open vragen, te beginnen met een vraag over de evaluatie van de Tariefwet. Die zal dit voorjaar worden uitgevoerd, zodat de resultaten van het jaar 2016

nog kunnen worden meegenomen. De Commissie m.e.r. zal hierbij worden betrokken. Ik heb overigens horen zeggen dat het allemaal wel meeviel, aangezien men ervan uitging dat er als gevolg van de kostendekkendheid veel minder projecten uitgevoerd zouden worden. Ik kan dat nu niet onderbouwen.

De heer Van Hattem heeft mij gevraagd of er bij de vervanging van plant en dier in biodiversiteit nog sprake was een soort geheime uitbreiding. Naar mijn mening is er gewoon sprake van een semantische aanpassing. In mijn beantwoording tot nu toe heb ik aangegeven dat het om een modernisering gaat. Dit wetsvoorstel betreft immers alleen een vertaling van de herziene EU-richtlijn.

De heer Van Hattem heeft verder gevraagd of een advies van de Commissie m.e.r. kan worden gezien als hindermacht. Net zoals wij als overheden zonder vooringenomenheid moeten werken, is ook de Commissie m.e.r. gebonden aan het geven van advies zonder vooringenomenheid. Ook dat volgt weer uit artikel 2:4 van de Awb. Dat artikel geldt voor bevoegd gezagen en voor de Commissie m.e.r. Een advies van de Commissie m.e.r. kan met name voor complexe projecten bijdragen aan goede besluitvorming. Dat was en is de grondslag voor wetgeving op het gebied van m.e.r.'s. Er kan niet worden gezegd: ik vind het maar niks, dat moeten we niet doen.

De voorzitter:

Mijnheer Van Hattem, graag kort en concreet, gelet op de tijd.

De heer Van Hattem (PVV):

Dit was niet de portee van mijn vraag. Kan de mate van deskundigheid van de Commissie m.e.r. of van een adviesbureau worden aangevoerd door derde-belanghebbers als een bezwaargrond en kan dat gebruikt worden als hindermacht, als je het hebt over milieuorganisaties of andere bezwaarmakers die de deskundigheid van de Commissie m.e.r. in twijfel trekken?

Minister Schultz van Haagen-Maas Geesteranus:

Als iemand ergens tegen is, wordt bijna altijd de deskundigheid van andere partijen in twijfel getrokken. Dat is nu eenmaal vaak onderdeel van het proces, wat we met openheid proberen weg te nemen. Maar het blijft een issue. Je kunt dus nooit zeggen of anderen dat zullen gaan inbrengen. Je kunt immers niet bij voorbaat zeggen: dit is altijd goed. Zelfs als je het certificeert, kun je dat niet bij voorbaat zeggen, want ook iemand die gecertificeerd is, kan er een rommeltje van maken.

De heer Van Hattem (PVV):

Dat risico bestaat dus en wordt dus onderkend.

Minister Schultz van Haagen-Maas Geesteranus:

Ja. Maar dat geldt voor ons allen. Ook in mijn bijdragen en in de uwe kan het er zomaar insluipen.

Mevrouw Meijer vroeg nog of ik helder kan maken dat natuur en milieu niet minder zwaar worden gewogen dan

financiële en economische belangen. Ik had daar eigenlijk al antwoord op gegeven: het instrument van de m.e.r. is echt bedoeld om bij de besluitvorming milieu-informatie af te wegen tegen andere belangen. Het bevoegd gezag is op basis van de Awb verplicht, zonder vooringenomenheid tot een evenwichtige belangenafweging te komen. De m.e.r. bevat ook de relevante informatie voor natuur en milieu als het gaat om projecten. Dat moet je als bevoegd gezag meenemen in de besluitvorming, dat kun je niet naast je neerleggen. De wet geeft mogelijkheden om alle maatregelen voor te schrijven die nodig worden geacht voor de bescherming van natuur en milieu.

Ik heb nog een vraag niet beantwoord, namelijk de eerste vraag van de heer Verheijen. Daar zal ik nog op terugkomen in tweede termijn.

De vergadering wordt van 12.55 uur tot 13.30 uur geschorst.

Voorzitter: Broekers-Knol