

Vergaderjaar 2015–2016

34 287

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 september 2016

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening inzake het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank de verscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. In het navolgende ga ik in op de vragen die in het voorlopig verslag zijn gesteld, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag wordt aangehouden. Over enkele onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is, wordt terugverwezen naar eerdere antwoorden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie geven aan dat met voorliggend wetsvoorstel het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer) voor de project-mer facultatief wordt voor de beperkte procedure en vragen waarom niet gekozen is voor een verplicht advies van de Commissie mer in alle project-mer-procedures. In tegenstelling tot hetgeen de leden van de D66-fractie aannemen, wijzigt het voorliggend wetsvoorstel niet de inzet van de Commissie mer. In de beperkte procedure geldt een facultatief advies voor projecten waarvoor alleen een omgevingsvergunning milieu nodig is en geen passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet. Dit is al zo sinds het inwerkingtreden van de Wet modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage met ingang van 1 juli 2010¹. Het wetsvoorstel brengt op dat punt geen wijzigingen aan. Destijds is gekozen voor een facultatief advies over het project-MER voor dit type projecten, omdat er een gedeeld beeld was dat de toegevoegde waarde van een advies van de Commissie mer hier beperkt is. Het is in deze gevallen aan het bevoegd gezag om te beoordelen of zij voor de toetsing van het MER een advies

¹ Staatsblad 2010, 20.

van de Commissie mer wenselijk acht, dan wel dat zij hiervoor zelf over de nodige kennis en deskundigheid beschikt of hiervoor een derde inschakelt.

De Wet milieubeheer bevat nog geen artikel dat expliciet vermeldt dat het bevoegd gezag in de beperkte procedure een facultatief advies bij de Commissie mer kan vragen. Met het voorgestelde artikel 7.26a wordt dit verduidelijkt. Op deze wijze wordt de intentie van de herziene mer-richtlijn dat het bevoegd gezag toegang moet hebben tot voldoende deskundigheid om het MER te beoordelen zichtbaar gemaakt in de Nederlandse wetgeving. Materieel vindt daarbij in de Wet milieubeheer echter geen wijziging plaats.

Ook de Omgevingswet bevat zo'n bepaling (artikel 16.47 Omgevingswet). In lijn hiermee wordt tevens in het voorgestelde tweede lid van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet geregeld dat de Commissie mer in de gelegenheid kan worden gesteld over het MER een advies uit te brengen aan het bevoegd gezag.

De leden van de D66-fractie vragen waarom in geval het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer van het project is, ervoor is gekozen de passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding van een besluit niet wettelijk vast te leggen maar voorkeur te geven aan een handreiking of modelverordening. Zij vragen of wetgeving hier niet tot de minste risico's zou leiden.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie kan ik aangeven dat in het wetsvoorstel is vastgelegd *dat* in een passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding moet worden voorzien, maar dat het wetsvoorstel niet voorschrijft *hoe* dat moet gebeuren. Er is gekozen voor een combinatie van een wettelijke verplichting enerzijds en een handreiking over hoe het bevoegd gezag daar uitvoering aan kan geven anderzijds. De regering acht het niet wenselijk op wetsniveau uitputtend vast te leggen op welke wijze moet worden voorzien in deze «passende scheiding», omdat dit kan verschillen per organisatie en zelfs per mer-procedure. Dit zou de mogelijkheid tot maatwerk wegnemen. Daarom is volstaan met het letterlijk overnemen van deze eis uit de wijzigingsrichtlijn mer² in artikel 7.28a van het wetsvoorstel. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is bij amendement van het Tweede Kamerlid Cegerek (PvdA)³ in het wetsvoorstel opgenomen dat het bevoegd gezag verplicht wordt om door middel van een beschrijving van de werkprocessen en procedures vooraf – per mer-procedure of voor alle voorkomende gevallen – vast te leggen hoe het zorg draagt voor een passende scheiding van functies bij projecten waarbij het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is. Het bevoegd gezag dient er vervolgens voor te zorgen dat deze werkprocessen en processen worden nageleefd. Ik ben van mening dat mogelijke risico's op (de schijn van) belangenverstremming hiermee worden weggenomen. Bovendien biedt de door de regering gekozen weg meer mogelijkheden tot maatwerk.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering al wat kan zeggen over de contouren van de inhoud van deze handreiking of modelverordening. De regering werkt op dit moment aan een handreiking met daarin voorbeelden hoe gemeenten, provincies en Rijk invulling (kunnen) geven aan een passende scheiding van conflicterende functies in de ambtelijke organisatie in geval van mer-procedures. Daarbij zal ook worden gekeken naar mogelijke voorbeelden in andere (beleids)dossiers.

² 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 (Pb L 124 van 16 april 2014).

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 21.

Met het aannemen van de motie van de leden Van Veldhoven (D66) en Cegerek (PvdA)⁴ heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd de concept-handreiking met haar te bespreken alvorens deze wordt vastgesteld. Ik heb de Tweede Kamer toegezegd haar de concept-handreiking toe te zenden. Desgewenst ben ik natuurlijk bereid om de concept-handreiking ook naar de Eerste Kamer te zenden.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat juist ook op bestuurlijk niveau een (schijn van) belangenverstrengeling moet worden voorkomen.

Ja, de regering is dat met de D66-fractie eens. Dit geldt in Nederland voor alle besluitvorming door het bevoegd gezag en wordt reeds verzekerd door artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), dat bestuursorganen verplicht hun taken zonder vooringenomenheid te vervullen. Daarnaast vraagt het tweede deel van artikel 9 bis van de wijzigingsrichtlijn mer dat in het specifieke geval dat het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer van een project is, in ieder geval tijdens de mer-procedure binnen hun ambtelijke organisatie een passende scheiding tussen de verplichtingen voor de initiatiefnemer en die van het bevoegd gezag moet bestaan. Deze tweede eis geldt alleen voor het ambtelijk niveau. In het wetsvoorstel wordt niet meer geregeld dan verplicht is volgens de mer-richtlijn. Om die reden wordt in de memorie van toelichting voor het bestuurlijk niveau verwezen naar de Awb.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat er risico's kleven aan het feit dat het bevoegd gezag bepaalt welke milieufactoren relevant geacht worden voor de milieueffectrapportage, zeker in gevallen waarin het bevoegd gezag ook initiatiefnemer van het project is en zelf het MER moet (laten) opstellen.

De regering deelt deze opvatting niet. Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag, zonder schijn van belangenverstrengeling, een goed onderbouwd besluit kan en moet nemen. Daarom is het bevoegd gezag ook de partij die uiteindelijk moet bepalen welke milieufactoren voor het MER van belang zijn, en niet (alleen) de initiatiefnemer. Als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer van het project is, verplicht het wetsvoorstel daarbij tot een passende scheiding tussen beide functies in de ambtelijke organisatie bij de voorbereiding van het MER.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering inzicht kan geven in de manieren waarop in andere Europese landen met deze risico's wordt omgegaan.

Om deze vraag iets uitgebreider te kunnen beantwoorden is informatie gevraagd en gekregen van Duitsland, Vlaanderen, Oostenrijk en Finland. In deze vier gevallen is reeds of wordt in de wet- en regelgeving – net als in Nederland – een bepaling opgenomen dat «het bevoegd gezag haar taken op objectieve wijze vervult en erop toeziet dat ze zich niet bevindt in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft». Daarnaast wordt in Duitsland en Finland – net als in het voorliggend wetsvoorstel – een nieuwe bepaling toegevoegd dat indien het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer van het project is er een passende functionele en administratieve scheiding in de ambtelijke organisatie moet zijn. Oostenrijk acht het niet nodig om hierover iets op te nemen in de wet- en regelgeving omdat in de huidige situatie al sprake is van een heldere functionele scheiding tussen de Mer-autoriteit en de projectverantwoordelijke. Zo is in Oostenrijk de verantwoordelijkheid voor federale weg- en spoorwegen bij een agentschap van het Federale Ministerie van Transport, Innovatie en Technologie ondergebracht en kennen regionale overheden voor hun projecten vergelijkbare organisatie-onderdelen. Van deze vier is alleen

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 22.

Vlaanderen voornemens om voor wat betreft de vergunningverlenende overheid in de regelgeving op te nemen dat bij alle gemeentelijke/provinciale projecten die project-mer-plichtig zijn én waarbij dezelfde gemeente/provincie tevens opdrachtgever is, de vergunningverlenende overheid respectievelijk de provincie/Vlaamse overheid wordt. Hiermee wordt in Vlaanderen de vergunningverlenende bevoegdheid van de gemeente of provincie naar een «naast-hogere» overheidslaag getild. In Finland heeft het Ministerie van Milieu nu reeds de wettelijke bevoegdheid om de bevoegdheid voor de mer-procedure bij een andere «Regional Centre for Economic Development, Transport and the Environment» te leggen indien een «Centre» tevens de initiatiefnemer van een project is.

De leden van de D66-fractie vragen of in dit wetsvoorstel voldoende is voorzien in monitoring als dat in het belang van het milieu noodzakelijk is en waarom gekozen is voor een constructie waarin het bevoegd gezag bepaalt wanneer monitoring noodzakelijk is. De leden vragen hoe de regering de risico's ziet die dit met zich brengt.

Volgens het wetsvoorstel en het bij de behandeling in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Van Veldhoven/Dik-Faber⁵ moet het bevoegd gezag expliciet besluiten of monitoring van de mogelijke gevolgen van een activiteit voor het milieu moet plaatsvinden en zo ja, welke parameters worden gemonitord, op welke wijze en voor hoe lang. Daarmee voorziet het wetsvoorstel in de ogen van de regering in voldoende mogelijkheden voor monitoring. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de beoordeling van de mogelijke gevolgen die een activiteit voor het milieu kan hebben en de besluitvorming over de activiteit. Daarom is zij ook de logische partij om te bepalen of in een individueel geval monitoring van die gevolgen noodzakelijk is. De regering ziet hier geen risico's. Bovendien kan een ieder inspreken op het ontwerpbesluit en op dat moment in ieder geval meekijken met en desgewenst reageren op de keuzes die door het bevoegd gezag gemaakt zijn.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de kosten van de monitoring met dit wetsvoorstel verschuiven naar de initiatiefnemer van de activiteit. Dit is het gevolg van de wijze waarop de wijzigingsrichtlijn mer monitoring heeft geregeld: de voorschriften betreffende monitoring worden opgenomen in de vergunning en de monitoring wordt door de initiatiefnemer uitgevoerd. In de huidige Wet milieubeheer is deze taak nog belegd bij het bevoegd gezag, maar dit betreft een plicht die niet voortkomt uit de bestaande mer-richtlijn. De regering acht het om twee redenen wenselijk om de verantwoordelijkheid voor de kosten van monitoring te verschuiven. Allereerst directe aansluiting bij de mer-richtlijn: ook andere lidstaten zullen naar verwachting kiezen voor het neerleggen van de betreffende kosten bij de initiatiefnemer. Op deze manier dragen we bij aan een level playing field voor alle initiatiefnemers binnen de EU. Ten tweede sluit dit goed aan bij een van de milieubeginselen: de vervuiler betaalt.

Overigens is de verschuiving van kosten minder groot dan het misschien lijkt. Hoewel het bevoegd gezag in het huidige systeem de verantwoordelijkheid heeft voor het onderzoek naar de gevolgen van de uitvoering van een activiteit, heeft ook nu al de initiatiefnemer de plicht om daaraan een bijdrage te leveren. Dit vloeit voort uit het huidige artikel 7.37, vierde lid, van de Wet milieubeheer, op grond waarvan degene die de voorgenomen activiteit onderneemt, alle medewerking aan het bevoegd gezag moet verlenen en desgevraagd alle inlichtingen moet verstrekken, die redelijkerwijs nodig zijn voor het onderzoek naar de gevolgen van de uitvoering

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 17.

van de activiteit. Ook kan worden aangesloten bij bestaande monitoring-verplichtingen, waardoor de kosten voor de initiatiefnemer naar verwachting vaak beperkt(er) kunnen blijven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie vragen of de veronderstelde klimaatverandering als een «aanzienlijk negatief milieueffect» kan worden opgevat en zo ja, welke meetbare criteria en welke concrete grootheden worden gehanteerd om dit effect te toetsen.

In antwoord hierop kan ik aangeven dat indien een voorgenomen activiteit een toename van de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ tot gevolg heeft, deze toename als een «negatief milieueffect» dan wel «aanzienlijk negatief milieueffect» kan worden beschouwd. Wat betreft meetbare criteria en concrete grootheden die worden gehanteerd om het milieueffect te toetsen van de emissies van broeikasgassen en van de mogelijke mitigerende maatregelen die getroffen kunnen worden, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de hoeveelheid CO₂-equivalenten uitgedrukt in kilogram, de broeikasgassen in de keten, het aandeel schone of duurzame energie-opwekking, energie-besparing of energie-efficiëncy variërend in Watt, Joules of andere energiegrootheden.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan uitsluiten dat het vermijden of voorkomen van klimaatverandering als beoordelingsgrond zal worden erkend om geen MER op te hoeven stellen voor een windpark. Ja, dat kan worden uitgesloten. De bedoelde maatregelen of specifieke kenmerken van de activiteit dienen ertoe te leiden dat de milieueffecten *van de activiteit zelf* minder of lager worden. De mer-beoordeling mag dan uitgaan van de milieueffecten inclusief de te nemen maatregelen. Bij een windpark wordt onder meer gekeken naar geluidhinder, slagschaduw, externe veiligheid, etc. Dat staat los van het doel van de activiteit, in het bovengenoemde voorbeeld een bijdrage leveren aan duurzame energievoorziening.

Overigens geldt op grond van het Besluit mer altijd een mer-beoordelingsplicht voor windparken met ten minste drie windturbines. De andere drempels (een vermogen vanaf 15 megawatt of met tien of meer turbines) zijn indicatief en hebben alleen gevolgen voor de te volgen mer-beoordelingsprocedure (een «formele» mer-beoordelingsprocedure voor de indicatieve drempels of daarboven en een «vormvrije» mer-beoordelingsprocedure voor gevallen beneden deze indicatieve drempels).

De leden van de PVV-fractie vragen een nadere duiding wat de concrete effecten zijn op de monitoring van mer-plichtige windparken, waar het wetsvoorstel bepaalt dat het niet langer verplicht zal zijn om alle effecten van alle mer-plichtige activiteiten te monitoren.

Het is niet mogelijk om voor één categorie van activiteiten zoals windparken in zijn algemeenheid de gevolgen van het wetsvoorstel voor de monitoring aan te geven. 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.

De leden van de PVV-fractie vragen om te schetsen hoe de rechten van omwonenden van windparken op basis van het Verdrag van Aarhus nog voldoende worden gerespecteerd, indien een ontheffing voor de mer-(beoordelings)plicht wordt toegekend.

Op grond van artikel 2, vierde lid, van de gewijzigde mer-richtlijn kan een lidstaat slechts in uitzonderlijke gevallen voor een bepaalde activiteit ontheffing verlenen van de bepalingen van de mer-richtlijn. Dat kan alleen als de toepassing van de richtlijn nadelige gevolgen zou hebben voor het

doel van de activiteit, en onder de voorwaarde dat aan de doelstellingen van de mer-richtlijn wordt voldaan. Of sprake is van een «uitzonderlijk geval», moet strikt worden uitgelegd. Uit gevallen in Europa waarvoor in het verleden ontheffing is verleend, volgt dat het moet gaan om situaties waarin een onmiddellijke noodzaak bestaat om een project uit te voeren en uitstel of afstel van dat project tot gevaarlijke situaties kan leiden of anderszins grote negatieve gevolgen kan hebben. Daarbij moet er geen reële mogelijkheid zijn geweest om het betreffende project eerder uit te voeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties waarin een overstroming dreigt of net heeft plaatsgevonden en met spoed maatregelen moeten worden getroffen om dat te voorkomen of de schade te herstellen. Dat een dergelijke situatie zich voordoet bij een project voor de plaatsing van een windpark ligt echter minder voor de hand. In die gevallen dat een ontheffing van de bepalingen van de mer-richtlijn wordt aangevraagd, dient op grond van artikel 7.5, tweede lid, van het wetsvoorstel te worden nagegaan of op andere wijze een rapport kan worden opgesteld waarin de milieueffecten van de activiteit worden weergegeven. Dergelijke informatie dient op dezelfde wijze als een mer(-beoordeling) beschikbaar te worden gesteld aan het publiek, om aan de doelstellingen van de mer-richtlijn te voldoen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de discussie in de Tweede Kamer over de gewenste scheiding van functies bij overheidsprojecten en het toetsingsadvies door de Commissie mer en vragen of in voldoende mate is overwogen dat het vertrouwen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties juist gebaat is bij een «derde», onafhankelijke, toetsing van de milieu-informatie die behoort bij grote projecten met een substantiële impact op de omgeving, gezondheid etcetera van burgers.

De wijzigingsrichtlijn mer legt een verplichting op tot een «passende scheiding van taken van bevoegd gezag en initiatiefnemer tijdens de ambtelijke voorbereiding» wanneer het bevoegd gezag tevens de initiatiefnemer van een mer-plichtig project is. Dit is iets anders dan de toetsing van het project-MER door de Commissie mer. De eis tot een «passende scheiding van taken» speelt gedurende de gehele ambtelijke voorbereiding van een mer-plichtig besluit; de toetsing door de Commissie mer alleen na voltooiing van het MER. Het één kan het ander dan ook niet vervangen. In dit wetsvoorstel wordt de huidige lijn van de Wet milieubeheer ten aanzien van de toetsing door de Commissie mer niet gewijzigd. Toetsing is verplicht in de uitgebreide procedure en facultatief in de beperkte procedure. Met de Omgevingswet wordt toetsing van het project-MER in alle gevallen facultatief, zoals bij de behandeling van dat wetsvoorstel is besproken. Het bevoegd gezag kan dan zelf afwegen of een «second opinion» nodig is. Het bevoegd gezag is immers zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de besluitvorming. En dus ook voor de kwaliteit van de documenten die aan die besluitvorming ten grondslag liggen. Ik verwacht van de andere overheden dat zij deze taken op een verantwoorde manier vervullen en vertrouw er ook op dat ze dat doen. Bovendien voorziet de mer-procedure in tervisielegging van het MER zelf. Dat betekent dat het bevoegd gezag zich ook direct aan het publiek moet verantwoorden over de kwaliteit van het MER en daarmee over de kwaliteit van de besluitvorming.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de regering haar verwachting baseert dat de milieu-informatie op een adequate wijze wordt aangeboden als uit het jaarverslag van de Commissie voor de milieuf-

fectrapportage over 2015 blijkt dat 66% van de aangeboden MER-rapporten essentiële tekortkomingen vertoonde⁶. Ik deel de zorg van de leden van de PvdA-fractie over het veel te hoge percentage (63% tot 66%) van de aangeboden MER-rapporten dat sinds 2012 essentiële tekortkomingen vertoonde. De jaren daarvoor lag het percentage iets lager. Zoals de Commissie mer aangeeft in haar jaarverslagen ontbreekt vaak informatie over de effecten op Natura-2000 gebieden (m.n. stikstofdepositie) en zijn alternatieve (milieuvriendelijker) oplossingen niet beschreven. De initiatiefnemer is volgens de Wet milieubeheer verplicht een goed MER aan te leveren. De wijzigingsrichtlijn mer stelt met het oog op de kwaliteitsborging van het MER-rapport nieuwe eisen aan de initiatiefnemer en aan het bevoegd gezag. Zo dient de initiatiefnemer te waarborgen dat het MER wordt opgesteld door bekwame deskundigen. De Nederlandse praktijk is dat het MER in opdracht van de initiatiefnemer meestal wordt opgesteld door een adviesbureau of een adviseur. Nederland kent geen systeem van certificatie van adviseurs of adviesbureaus voor mer. Adviseurs en bureaus kunnen vrijwillig lid zijn van beroepsverenigingen of belangenorganisaties. Invoering van een certificeringssysteem (zoals in het aanvankelijke voorstel van de Europese Commissie was opgenomen) zou een mogelijkheid zijn om aan de gewijzigde richtlijn mer te voldoen. Dit heeft als voordeel dat een initiatiefnemer weet wanneer aan de eis van «deskundigheid» wordt voldaan. Belangrijke nadelen van een certificeringssysteem zijn echter dat het een belemmering kan vormen voor nieuwe alternatieven en dat een certificeringssysteem het mer-systeem duurder kan maken. In het BNC-fiche betreffende de herziening van de mer-richtlijn heeft Nederland zich in 2012 dan ook uitgesproken tegen een certificeringssysteem. Volgens de regering is het huidige systeem, waarbij de initiatiefnemer referenties kan vragen van het in te huren adviesbureau of adviseur, even gemakkelijk als een systeem van certificatie. Ik zal in de aanloop naar het inwerkingtreden van dit wetsvoorstel de (belangenorganisaties van) initiatiefnemers en hun adviseurs en adviesbureaus expliciet wijzen op hun verantwoordelijkheid voor een goed MER-rapport. Ik zal hen daarbij nogmaals wijzen op de mogelijkheid om in de voorfase het bevoegd gezag om hulp te vragen door middel van een (verplicht of vrijwillig) advies van het bevoegd gezag betreffende de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER-rapport.

Naast de initiatiefnemer kent de gewijzigde richtlijn mer wat betreft de kwaliteitsborging van het MER een belangrijke rol toe aan het bevoegd gezag. De gewijzigde richtlijn mer bepaalt expliciet dat het bevoegd gezag dient te waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te onderzoeken. Daarvoor kan het bevoegd gezag een beroep doen op de Commissie mer. Wat betreft de toetsing door de Commissie mer wordt in dit wetsvoorstel de huidige lijn van de Wet milieubeheer voortgezet. Toetsing is verplicht in de uitgebreide procedure en facultatief in de beperkte procedure. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of een facultatief advies van de Commissie mer gewenst is dan wel dat zij op andere wijze voor voldoende expertise zorgt om het MER te onderzoeken. In alle gevallen is het bevoegd gezag verplicht haar besluiten zorgvuldig voor te bereiden, conform artikel 3:2 van de Awb, hetgeen impliceert dat het ofwel de nodige kennis en deskundigheid zelf heeft, ofwel een derde inschakelt die hierover beschikt. Dit betreft een eigen verantwoordelijkheid van overheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering niet de gewenste steun geeft aan de betekenis en rol van externe participanten/belanghebbenden om transparant inzicht te krijgen in de gevolgen van

⁶ <http://www.commissiemer.nl/jaarverslag2015/>.

plannen/projecten door externe toetsing in plaats van een finale beoordeling van het betrokken bestuursorgaan welke primair functioneert vanuit een bestuurlijk-politieke opdracht. Deze leden vragen of de regering een faciliteit/voorziening hiertoe wil aanbieden waar door externen een beroep op kan worden gedaan.

Zoals hiervoor is aangegeven, verandert dit wetsvoorstel niets aan de inzet van de Commissie mer. Het wetsvoorstel strekt enkel tot implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer. De regering heeft dan ook geen reden gezien om in dit wetsvoorstel de huidige situatie te wijzigen waarbij alleen het bevoegd gezag opdrachtgever van de Commissie mer kan zijn voor een advies. Doordat de mer-procedure voorziet in tervisielegging van het MER, is transparantie over de gevolgen van plannen en projecten geborgd. Desgewenst kunnen externe participanten of belanghebbenden zelf professioneel advies inwinnen over de in het MER beschreven gevolgen, bijvoorbeeld bij een adviesbureau.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat in het belang van beperking en verkorting van juridische procedures over de juiste milieu-informatie een «derdentoetsing» juist behulpzaam en constructief is ten behoeve van de verdere procedurele afwikkeling van deze projecten en vragen of de regering bereid is hiervoor de nodige stappen te zetten in het overleg met de koepelorganisaties.

Ik heb geen aanwijzingen dat projecten die de huidige beperkte mer-procedure hebben gevolgd, vaker te maken krijgen met juridische procedures over de juiste milieu-informatie dan projecten die de uitgebreide mer-procedure met een verplicht toetsadvies van de Commissie mer hebben gevolgd. Het is naar mijn mening aan het bevoegd gezag om af te wegen of in de beperkte procedure een toetsing van het MER door de Commissie mer gewenst is. De regering hecht op dit punt aan maatwerk. Ik zie dan ook geen reden om hierover in overleg te treden met de drie koepelorganisaties van IPO, UvW en VNG, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen, aangezien deze drie koepelorganisaties reeds bekend zijn met het standpunt van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De fractieleden van GroenLinks vragen waarom het wetsvoorstel een passende scheiding alleen op ambtelijk niveau voorschrijft, en niet op bestuurlijk niveau, nu juist ook op bestuurlijk niveau het belangenconflict kan optreden.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik korthedshalve naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de fractie van D66.

De leden van de GroenLinks-fractie horen graag van de regering waar zij haar verwachting op baseert, dat als er een goede ambtelijke scheiding is, het ook via de bestuurlijke lijnen goed komt.

De regering gaat uit van het doel van het instrument mer: ervoor zorgen dat de relevante milieu-informatie kan worden meegewogen in de besluitvorming over een plan of project. Indien in de ambtelijke organisatie een passende scheiding is aangebracht tussen de bevoegd gezag-rol en de initiatiefnemer-rol, dan is verzekerd dat de relevante milieu-informatie beschikbaar komt voor de bestuurders. Het is vervolgens aan de bestuurders om een goede afweging te maken en hun besluit te motiveren. Het bevoegd gezag zal zich altijd tegenover het publiek moeten verantwoorden over de kwaliteit van een MER en daarmee ook over de kwaliteit van de besluitvorming. Ook hebben de gemeenteraad, provinciale staten en het parlement een belangrijke rol om te controleren of bestuurders conform artikel 2:4 Awb hun taken zonder vooringenomenheid vervullen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom een passende scheiding op ambtelijk niveau wel op Rijksniveau geregeld dient te worden, maar dat een passende scheiding op bestuurlijk niveau op het niveau van de gemeente thuishoort.

De wijzigingsrichtlijn mer schrijft voor dat het bevoegd gezag op ambtelijk niveau dient te zorgen voor een passende scheiding van functies. Dat moet dus geïmplementeerd worden in de nationale regelgeving, waarbij de regering wel heeft gekozen voor een vorm waarbij zoveel mogelijk maatwerk plaats kan vinden. De wijzigingsrichtlijn mer verplicht de lidstaten daarnaast ervoor te zorgen dat de bevoegde instantie haar taken op een objectieve wijze vervult. Een passende scheiding op bestuurlijk niveau is daarvoor echter niet verplicht. Nederland voldoet reeds aan deze laatste bepaling van de wijzigingsrichtlijn middels artikel 2:4 Awb, dat bestuursorganen opdraagt hun taken zonder vooringenomenheid te vervullen. Het staat het bevoegd gezag daarbij vrij om, indien zij dat zelf wenst, de rollen op bestuurlijk niveau te scheiden, maar het is niet aan het Rijk om dat verplicht voor te schrijven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een toelichting van de regering hoe om te gaan met situaties waarbij een overheid niet een goede invulling van de passende scheiding in de ambtelijke organisatie geeft. Naar mijn mening hebben wij met artikel 2:4 Awb reeds een goede implementatie van het eerste deel van het nieuwe artikel 9 bis van de mer-richtlijn dat het bevoegd gezag zijn taken op objectieve wijze moet vervullen en zich niet mag bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Het tweede deel van het nieuwe artikel 9 bis van de mer-richtlijn heeft de regering letterlijk overgenomen in artikel 7.28 van het wetsvoorstel: als het bevoegd gezag zelf de activiteit wil ondernemen waarvoor een milieurapport moet worden gemaakt, zorgt het bevoegd gezag in ieder geval voor een passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding van het besluit. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is bij amendement van het Tweede Kamerlid Cegerek (PvdA) in het wetsvoorstel opgenomen dat het bevoegd gezag verplicht wordt om door middel van een beschrijving van werkprocessen en procedures vooraf – per mer-procedure of voor alle voorkomende gevallen binnen een bepaalde overheidsorganisatie – vast te leggen *hoe* het zorg draagt voor een passende scheiding van functies bij projecten waarbij het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is. Het bevoegd gezag dient er volgens het amendement vervolgens voor te zorgen dat deze werkprocedures en processen worden nageleefd. In de toelichting bij het amendement staat: «Dit draagt bij aan de transparantie en voorkomt belangenconflicten. Projecten waarbij het bevoegd gezag ook de initiatiefnemer is, betreffen grote projecten zoals infrastructuurprojecten (havens, hoogspanningsleidingen, wegen, etc.). In de publieke discussie is de behoefte aan objectieve informatie over mogelijk aanzienlijke milieueffecten van deze projecten groot. Dit verhoogt de geloofwaardigheid van de besluitvorming.» Het amendement geeft ook aan dat de Nederlandse wetgever het belangrijk vindt dat voor het publiek duidelijk moet zijn hoe wordt omgegaan met conflicterende functies ten aanzien van de milieu-informatie. Het Nederlandse rechtssysteem kent bovendien voldoende «check and balances» – onder meer via het kunnen indienen van zienswijzen en beroep op een besluit – om een overheid te dwingen vooraf passende maatregelen te treffen en te zorgen voor een zorgvuldige en transparante besluitvorming.

De GroenLinks-fractieleden vragen de regering of zij het met hen eens is dat een heldere wettelijke regeling voor een passende scheiding ook op bestuurlijk niveau, bijdraagt aan het voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling, en aan transparantie en onafhankelijke beoordeling.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik korthedshalve naar mijn eerdere antwoorden op vragen van de fractie van D66 over passende scheiding van functies op bestuurlijk niveau.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het een eigen keuze van de regering is om geen koppen te plaatsen op de Europese verplichtingen. Die vraag kan ik bevestigend beantwoorden. Conform het kabinetsbeleid heeft de regering voor dit wetsvoorstel als uitgangspunt genomen om zo dicht mogelijk op de wijzigingsrichtlijn mer aan te sluiten. Dit wetsvoorstel regelt daarom niet meer dan waartoe de EU verplicht.

De GroenLinks-fractieleden vragen de regering toe te lichten op basis waarvan het bevoegd gezag bepaalt welke milieueffecten gemonitord gaan worden (en welke niet).

Dat zal per geval anders kunnen zijn. In de overwegingen van de wijzigingsrichtlijn mer is aangegeven dat het doel van monitoring onder meer kan zijn «om onvoorziene aanzienlijke nadelige effecten te identificeren teneinde passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen».⁷ Monitoring van bepaalde milieueffecten ligt in zijn algemeenheid meer voor de hand als de effecten van een activiteit en/of de kenmerken van de activiteit en/of de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten op het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken, en indien mogelijk, te compenseren op voorhand onduidelijk zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat bij monitoring het belang van het milieu leidend dient te zijn, op basis van (wetenschappelijk) onderzoek.

Ja, de mer-richtlijn heeft tot doel om het milieubelang goed mee te nemen in de besluitvorming over een activiteit. Na het besluit heeft de monitoring tijdens of na de uitvoering van de activiteit onder meer ten doel om onvoorziene aanzienlijke nadelige milieueffecten van een vergunde activiteit tijdig te kunnen identificeren teneinde (tijdig) passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op grond waarvan het bevoegd gezag kwaliteitseisen aan de monitoring zal stellen, hoe wordt geborgd dat er zicht blijft op de cumulatie van nadelige effecten van verschillende initiatieven en hoe de vergelijkbaarheid van gegevens wordt geborgd. Tevens vragen de leden waarom de regering niet voor landelijke criteria voor monitoring kiest.

In antwoord op deze vragen kan ik aangeven dat ik geen landelijke criteria voor monitoring in de wet-en regelgeving wil vastleggen omdat op voorhand niet bekend is voor welke soort activiteiten welke monitoring moet plaatsvinden. De monitoring die nodig is om de milieueffecten van een activiteit goed te kunnen volgen, kan per activiteit verschillen. Dat zou een veelheid van regels moeten gaan omvatten die voortdurend moeten worden geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten en methoden en technieken. Daarom kiest de regering ervoor dat het bevoegd gezag zelf voor elk individueel geval zijn keuze kan maken welke wijze van monitoring het meest geschikt is voor de situatie, zodat het maatwerk kan leveren. Daarbij dient het bevoegd gezag ook de mogelijke cumulatie van de effecten van een project met andere projecten te betrekken. Als er aanleiding is om de cumulatie van de nadelige effecten met andere projecten te monitoren, dan dient het bevoegd gezag daarvoor dus een passende monitoringsverplichting op te nemen bij het project waarvoor het op dat moment toestemming verleent.

⁷ Zie overweging 35 van de wijzigingsrichtlijn mer.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen op welke wijze belangenconflicten worden voorkomen bij monitoring wanneer het bevoegd gezag zowel initiatiefnemer is als degene die beslist welke milieueffecten worden gemonitord, en aan welke eisen die monitoring moet voldoen. Voor de ambtelijke voorbereiding van een eventuele verplichting tot monitoring alsmede voor de bestuurlijke besluitvorming daarover gelden de eerder genoemde passende functiescheiding binnen de ambtelijke organisatie en de verplichting voor bestuursorganen om hun taken zonder vooringenomenheid te vervullen. In geval het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, gelden voor de monitoring de «normale» eisen die ook gelden voor een particuliere initiatiefnemer. Dat wil zeggen dat monitoring aangewezen kan zijn onder meer om onvoorziene aanzienlijke nadelige milieueffecten te identificeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen onder verwijzing naar de Omgevingswet of het voorliggend wetsvoorstel het vervallen van de verplichting tot een onafhankelijke kwaliteitstoets en van de verplichting tot een evaluatie bevestigt.

Het voorliggend wetsvoorstel bevat geen wijzigingen ten aanzien van de rol van de Commissie mer. Dit wetsvoorstel brengt wel een wijziging aan in de verplichting tot een evaluatie van complexe projecten die vallen onder de uitgebreide mer-procedure, namelijk dat het bevoegd gezag expliciet moet besluiten of monitoring van effecten moet plaatsvinden en zo ja, welke parameters worden gemonitord, hoe en voor hoe lang. Deze wijziging van de evaluatie/monitoringsbepaling als gevolg van de wijzigingsrichtlijn mer zal worden overgenomen in de Omgevingswet door middel van de Invoeringswetgeving voor de Omgevingswet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat onafhankelijke toetsing van groot belang is, en zeker in situaties waarin het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is.

De regering hecht aan een transparante besluitvorming en aan transparantie over de mogelijke nadelige milieueffecten van een activiteit. Dat laatste wordt in de huidige wetgeving ondersteund door een verplicht dan wel facultatief advies van de Commissie mer. Ook in de toekomst onder de Omgevingswet blijft de Commissie mer als instituut bestaan en kan in geval van een activiteit of project het bevoegd gezag een facultatief advies van de Commissie mer vragen. Voor plan-MER'eren blijft het advies van de Commissie mer – ook onder de Omgevingswet – verplicht.

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