

Vergaderjaar 2008–2009

31 755

Wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 maart 2009

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Hieronder ga ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in op de vragen en opmerkingen waartoe het wetsvoorstel de leden van de vaste commissie aanleiding heeft gegeven.

Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt u een nota van wijziging. Deze nota van wijziging betreft met name het herstel van omissies alsmede redactionele verbeteringen en daarnaast enkele wijzigingen van meer inhoudelijke aard.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel dat gericht is op modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage (mer). Zij onderschrijven de noodzaak om tot modernisering te komen, alsmede de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Deze leden geven aan met de regering de ambitie te hebben dit wetsvoorstel voortvarend te behandelen en in werking te laten treden.

De leden van de PvdA-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn groot voorstander van het betrekken van de gevolgen voor het milieu bij de besluitvorming. Zij constateren dat de voorgestelde aanpassingen ten opzichte van de huidige mer als doel hebben om een en ander te vereenvoudigen.

De leden van de SP-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderkennen de behoefte tot aanpassing van de huidige opzet van de mer.

De leden van de VVD-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden geven aan de vereen-

voudiging van het systeem van milieubeoordelingen voor plannen en projecten te verwelkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in het doel tot eenvoudiger regels en meer samenhang in het systeem van milieubeoordelingen voor plannen en projecten, mits dit niet ten koste gaat van de bescherming van het milieu. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat de toelichting hen niet gerust stelt.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het voorstel. Deze leden hebben bij het huidige voorstel een aantal vragen.

Ik ben verheugd te constateren dat de meeste fracties de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende ideeën ondersteunen. Om de regel- en lastendruk te verlagen worden in het wetsvoorstel de regels vereenvoudigd en gestroomlijnd, waarbij het zwaartepunt van de milieubeoordeling is gelegd op het niveau van plannen en «projecten zonder milieuvergunning» en Nederland niet meer regelt dan waartoe de EU verplicht, tenzij er aantoonbaar redenen zijn om dat wel te doen.

Voorts wordt het bevoegd gezag meer verantwoordelijkheid gegeven over de inrichting van het besluitvormingsproces, waaronder participatie, waardoor meer dan voorheen maatwerk mogelijk is.

Het doel van milieueffectbeoordeling blijft om milieu, natuur en cultuurhistorie een volwaardige plaats te geven in de bestuurlijke besluitvorming.

Uit het verslag blijkt dat de aan het woord zijnde leden nog wel vragen hebben bij onderdelen van het wetsvoorstel. Deze vragen voorzie ik graag van een beantwoording. Ik hoop hiermee ook specifiek de zorgen van de leden van de GroenLinks-fractie weg te kunnen nemen door een en ander nog eens helder uiteen te zetten.

2. Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vinden het verhelderend dat er enkele expliciete uitgangspunten zijn geformuleerd die ten grondslag liggen aan de modernisering van de mer. Zij vragen hierbij voor het complete beeld wel sinds wanneer, en om welke reden in de mer ook een toets op effecten voor cultuurhistorisch erfgoed is opgenomen.

Het begrip «milieu» in de Wet milieubeheer (Wm) moet ruim worden opgevat. Cultuurhistorisch erfgoed viel reeds onder de omschrijving van het begrip «omgeving» (environment) in de voorganger van de Wm, zijnde de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1986, 211), waarmee het instrument mer in Nederland werd geïntroduceerd. Bij de wijziging van de Wm van 15 september 2005 (verdere aanpassing aan Europese richtlijnen inzake milieu-effectrapportage; Stb. 2005, 477) is dit begrip op diverse plaatsen expliciet opgenomen. Zo is toen in artikel 1, tweede lid, van de wet opgenomen dat onder gevolgen voor het milieu in ieder geval moet worden verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van onder andere cultuurhistorische waarden. In de memorie van toelichting is dat uitvoerig beargumenteerd¹.

De Wm verwijst verder sinds dezelfde aanpassing in artikel 7.8b, vierde lid, naar bijlage III van de mer-richtlijn (richtlijn 85/337/EEG). Op grond van die bijlage moet het bevoegd gezag bij een milieubeoordeling rekening houden met onder andere landschappen van historisch, cultureel of archeologisch belang. Sinds diezelfde wetswijziging verwijst artikel 7.15,

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 046, nr. 3, p. 3.

derde lid, Wm naar bijlage IV van de mer-richtlijn. Op grond daarvan moet een milieueffectrapport (MER) onder andere een beschrijving bevatten van de waarschijnlijk belangrijke milieueffecten voor het architectonisch en archeologisch erfgoed. Bijlage I van de SMB-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG) bepaalt dat een plan-MER informatie moet bevatten over de mogelijk aanzienlijke milieueffecten voor onder andere het cultureel erfgoed, met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed. In de memorie van toelichting bij de implementatie van die richtlijn is opgemerkt dat onder milieu onder andere ook valt het cultureel erfgoed¹. Met de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) op 1 september 2007, heeft de minister van OCW een wettelijke adviesrol gekregen in het kader van de mer. De Wamz regelt de bescherming van archeologisch erfgoed in de bodem en de inpassing van erfgoed in de ruimtelijke ontwikkeling (opgenomen in de gewijzigde Monumentenwet 1988). Zoals hierboven valt op te maken schreef de EU-richtlijn inzake de mer ook al voor dat archeologie één van de onderzoeksaspecten in het kader van de mer dient te zijn. Wat ontbrak was een verbeterde uitvoeringspraktijk. Daarom is in het kader van de Wamz de Wet Milieubeheer zodanig aangepast dat de gang van zaken bij de mer ook onder mede-verantwoordelijkheid van de minister van OCW valt. Hiermee is geregeld dat projecten, die op grond van het Besluit mer 1994 een mer behoeven daarmee nog beter dan voorheen, op cultuurhistorische aspecten kunnen worden beoordeeld.

De leden van de CDA-fractie hebben daarnaast behoefte aan een uitleg van de toegevoegde waarde van een mer in gevallen waarin al een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist. De passende beoordeling richt zich naar de indruk van deze leden reeds op een uitgebreide beoordeling van de meest pregnante risico's. Een mer zal daar waarschijnlijk niet veel aan toevoegen voor het onderdeel natuur en voor het onderdeel milieu zou de noodzakelijkheid van een mer beoordeeld moeten worden op andere gronden dan de toevallige ligging in de buurt van een natuurgebied. De nabijheid van een bevolkingsconcentratie lijkt bijvoorbeeld relevanter.

Een passende beoordeling richt zich op de effecten en risico's voor de natuur, zowel de planten als de dieren. Deze richt zich echter niet op de effecten voor de mens. Het is goed mogelijk dat een bepaalde locatie voor een activiteit voor de natuur ideaal is, maar voor de mens niet. Daarmee is al een belangrijke toegevoegde waarde genoemd. De meerwaarde van een mer ligt in de integrale beoordeling van zowel natuurwaarden als van effecten op de bevolking (luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid) maar ook op landschap, archeologie en waterkwaliteit en -kwantiteit, zowel van de activiteit als van alternatieven. Tot slot is geen sprake van een keuze. De Europese richtlijn schrijft voor in welke gevallen een mer verplicht is en in welke gevallen moet worden beoordeeld of een mer van toepassing is, én op welke wijze deze (minimaal) moet worden ingevuld. Uiteraard kunnen de gegevens die voor een passende beoordeling worden verzameld ook gebruikt worden bij de opstelling van het MER.

Tot slot voor het onderdeel uitgangspunten vragen de leden van de CDA-fractie waarom een verhoging van de sturende werking en daarmee van de effectiviteit van een mer niet is opgenomen als uitgangspunt voor de modernisering. Bij velen bestaat immers nog steeds het beeld dat een mer in sommige gevallen een dure opgave is die weinig tot niets verandert aan het plan of project. Ook de leden van de SP-fractie vragen aan de regering wat zij vindt van de kritiek dat de mer naast juridische en procedurele afdichting ook meer richtinggevend voor beleid moet zijn.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 8.

Het doel van een mer-procedure volgens de Europese mer richtlijn (85/337/EEG) en de richtlijn milieubeoordeling van plannen (2001/42/EG) is informatie over natuur, milieu en cultuurhistorie in beeld te brengen die relevant is voor een te nemen besluit. Het gaat dan zowel over effecten van voorgenomen activiteiten of plannen als over mogelijke maatregelen om deze effecten aan te pakken. Zoals in de overwegingen van de richtlijn milieubeoordeling van plannen (2001/42/EG) is opgeschreven dienen de verschillende systemen voor milieubeoordeling in de lidstaten een aantal gemeenschappelijke procedurele voorschriften te omvatten die nodig zijn om tot een hoog niveau van milieubescherming bij te dragen (overweging 4).

Een MER wordt ingebracht in de besluitvorming tezamen met andere relevante gegevens over bijvoorbeeld financiële en economische consequenties en draagt daarmee bij aan transparantie van de besluitvorming. Het bevoegd gezag neemt de resultaten van een mer mee in haar overwegingen; de afweging die uiteindelijk wordt gemaakt is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Desalniettemin gaat, vanwege de noodzaak om de gevolgen voor het milieu mee te wegen in de besluitvorming, hier een sturende werking vanuit. Die werking wordt groter naarmate de alternatieven die moeten worden beschreven «onderscheidend» zijn.

Het doel van een mer is niet dat altijd voor de meest milieuvriendelijke variant wordt gekozen, er zijn immers ook andere belangen die in de besluitvorming moeten worden meegenomen.

Door meer accent te leggen op de mer voor strategische keuze (plan-mer) en de mer-procedure meer aan te laten sluiten bij de hoofdprocedure, kan een mer wel meer sturend zijn voor plannen en projecten.

De leden van de SP-fractie horen graag hoe gedetailleerd een mer zal zijn bij een kaderstellend plan om alle denkbare milieueffecten te kunnen waarborgen. Is het reëel te verwachten dat een dergelijke mer kan worden opgesteld? Hoe lang is een dergelijke mer houdbaar in het licht van voortschrijdende technieken en veranderende omstandigheden? Wie bepaalt op een gegeven moment dat deze mer is verouderd?

Het detailniveau van een MER is afhankelijk van het detailniveau van het plan. Daar wordt bij aangesloten. Het MER moet immers ondersteunend zijn aan de besluitvorming. Een plan-mer richt zich op onderscheidende alternatieven op strategisch niveau. Gedetailleerde effectbeschrijvingen zijn in dit stadium van de planvorming niet noodzakelijk. Deze kunnen gegeven worden op vergunning- of besluitniveau. Wel moet inzichtelijk gemaakt worden welke milieueffecten op eventueel globaal niveau verwacht worden en of het plan realistisch is gezien de (milieu)wet- en regelgeving. Er zijn goede voorbeelden van dergelijke plannen (Zuiderzeelijn, Wieringerrandmeer, locatiekeuze glastuinbouw Friesland, streekplannen Noord-Holland).

De houdbaarheid van een MER wordt bepaald door het antwoord op de vraag of sprake is van aanmerkelijke wijziging van omstandigheden ten opzichte van de situatie waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan. Artikel 7.27, tweede lid, Wm bepaalt dat het bevoegd gezag geen besluit neemt indien de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd in verband met aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan. Het bevoegd gezag bepaalt of het MER voldoende actueel is en zij kan daarbij de Commissie voor de mer vragen om te adviseren. Wanneer het MER al enige tijd geleden gemaakt is, kan het bevoegd gezag voorafgaand aan het formele besluit bepalen dat er gegevens geactualiseerd dienen te worden. Zolang de situatie (projectinhoud, autonome ontwikkeling, wet- en regelgeving) niet zodanig gewijzigd is dat dit zou moeten leiden tot, bijvoorbeeld, andere alternatieven,

behoeft het MER hiervoor niet te worden geactualiseerd. In voorkomende gevallen zal de rechter uiteindelijk bepalen of het MER inderdaad actueel genoeg is. De recente uitspraak van de Raad van State inzake de Tweede Coentunnel van 3 december 2008 (zaaknr. 20 070 3693/1) bevestigt deze lijn: een tien jaar oud MER kan nog steeds gebruikt worden volgens de rechter en er is dan niet per definitie sprake van een aanmerkelijke wijziging in bovengenoemde zin. Dit laat onverlet dat aanvullingen van het MER wel kenbaar moeten zijn voor het publiek.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarop de regering haar oordeel baseert dat overheden goed omgaan met de mer. Deze leden constateren dat de Stichting Natuur en Milieu heeft aangegeven zich niet in dat beeld te herkennen. Volgens de Stichting Natuur en Milieu blijkt dat overheden bij het beoordelen van milieueffectrapporten op essentiële onderdelen nog vaak steken laten vallen.

In algemene bewoordingen kan worden opgemerkt dat het milieu veel nadrukkelijker dan in het verleden het geval is geweest, door overheden integraal wordt meegewogen in de besluitvorming. Vanuit mijn departement vindt intensief overleg plaats met betrokkenen in de praktijk van de mer. Daarnaast is gebruik gemaakt van de evaluatie van het mer-instrumentarium in 2003 door NovioConsult. De bevindingen uit de evaluatie geven aan dat een brede behoefte bestaat aan vernieuwing van de mer. Ik onderken dat er overheden zijn die veel gebruik maken van de mer en daardoor ook veel ervaring daarin hebben, maar ook dat er overheden zijn die relatief weinig te maken hebben met de mer. Ook door de complexiteit van projecten kan het inderdaad gebeuren dat er bij de toepassing in de praktijk wel eens iets mis gaat. Desalniettemin blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor een zorgvuldige besluitvorming over een plan of project en de daarbij behorende onderbouwende informatie. In dat kader dient het bevoegd gezag onder meer de vereiste capaciteit en deskundigheid te organiseren. Met de aanpassingen in het voorliggende wetsvoorstel wordt stroomlijning en vereenvoudiging van de mer beoogd. Door de inzichtelijkheid van het systeem te vergroten, zal ook de kans op fouten kunnen afnemen. Overigens is het aantal bezwaarschriften of beroepen op een besluit waar een MER aan ten grondslag ligt niet meteen een (goede) maat voor de vraag of het MER wel of niet correct is opgesteld. Soms wordt de mer(-procedure) gebruikt als argument voor een bezwaar of beroep, terwijl uiteindelijk geen sprake is van een onjuist MER.

Deze leden vragen verder of de regering de visie deelt dat wetgeving moet worden afgestemd op de achterblijvers, degenen die het (nog) niet zo goed doen, in plaats van op de koplopers. Zij vragen verder, als de regering die visie deelt, welke consequenties zij daaraan verbindt met betrekking tot dit wetsvoorstel.

In zijn algemeenheid kan ik zeker niet stellen dat wetgeving altijd moet worden afgestemd op achterblijvers in plaats van op koplopers. Het zal van geval tot geval verschillen wat de aan een bepaalde regeling ten grondslag liggende redenen zijn, maar het faciliteren van innovatie door koplopers kan uiteindelijk zéér in het belang zijn van achterblijvers. Het doel van (nieuwe) wetgeving is dat in ieder geval alle betrokkenen daar goed mee kunnen werken. Daar doet niet aan af dat er altijd de mogelijkheid is dat er betrokkenen zijn die – om uiteenlopende redenen – moeite hebben met de toepassing van regelgeving in de praktijk. Ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel is getracht een zodanig kader te scheppen dat voor alle betrokken partijen in de praktijk goed werkbaar en uitvoerbaar is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering de stelling onderbouwt dat «er brede overeenstemming bestaat over de vormgeving van een met de (milieu)vergunning gestroomlijnde procedure inzake milieubeoordeling»? Welke maatschappelijke organisaties heeft de regering hierover geraadpleegd en waren zij eensgezind in hun oordeel? Zo nee, welke afwijkingen waren er?

Deze stelling is reeds in de beleidsbrief opgenomen en kwam onder andere voort uit de bevindingen van de door bureau NovioConsult uitgevoerde evaluatie van de mer. In 2004 is bij de voorbereiding van de vernieuwing van de merregelgeving een externe klankbordgroep betrokken geweest. Hierin namen vertegenwoordigers van IPO, VNG, Unie van Waterschappen, VNO-NCW, LTO, ONRI, Stichting Natuur en Milieu, Commissie voor de mer, wetenschap en ACTAL deel. Diverse instanties (SNM bij brief van 14 maart 2005, VNO/NCW bij brief van 25 november 2004, IPO bij brief van 12 november 2004, VNG en de Commissie voor de mer bij brief van 1 maart 2005) hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel wijziging van de Wet milieubeheer ter implementatie van de EU-richtlijn over strategische milieubeoordeling en/of de beleidsbrief reacties gestuurd naar de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Uit deze reacties blijkt een brede instemming met dit uitgangspunt.

3. Hoofdlijnen

Uitgangspunt van kabinetsbeleid is dat geen koppen op Europese richtlijnen worden gezet. De leden van de CDA-fractie ondersteunen dit van harte en toetsen wetsvoorstellen dan ook op het naleven van dit beleid. Zij constateren dat de regering op een aantal punten kiest voor een «extra» ten opzichte van Europese verplichtingen en willen graag een steviger motivatie voor deze keuze. Is de indruk terecht dat hier vooral gehoor is gegeven aan wensen van gemeenten en provincies? Is deze keuze vooral ook gemotiveerd vanuit het risico achteraf tot de ontdekking te komen dat het MER onvoldoende is en dat dan alsnog correctie nodig is met alle gevolgen voor langere doorlooptijden etc.? Ook de leden van de VVD-fractie willen weten welke zwaarwegende argumenten er zijn per aspect dat extra vereist ten opzichte van de Europese verplichtingen.

Het wetsvoorstel modernisering mer kent de volgende koppen ten opzichte van beide Europese richtlijnen. De motivatie hiervoor is opgenomen in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en ook deels terug te vinden in de beleidsbrief uit 2005. Bij de keuze of en zo ja welke koppen gewenst zijn, is gebruik gemaakt van de inbreng van een breed samengestelde externe klankbordgroep inclusief provincies en gemeenten. De keuze is mede beïnvloed door het feit dat de voorschriften van beide milieubeoordelingsrichtlijnen op een aantal punten verschillen.

1. Een eerste kop is de verplichting tot het opnemen van alternatieven voor projecten. Om milieugevolgen van een voorgenomen activiteit zinvol te kunnen beschrijven is een referentiekader nodig, bepaald door zowel de situatie zonder de voorgenomen activiteit als een beschrijving van redelijke projectalternatieven. Dit maakt de keuze transparant.
Voor de duidelijkheid wordt hier nog vermeld dat de beschrijving van alternatieven bij *plannen en programma's* wel verplicht is op grond van de Europese richtlijn.
2. De advisering door de Commissie voor de mer faciliteert de zorgvuldige afweging van de gevolgen voor natuur, milieu en cultuurhistorie. De Commissie is een belangrijk centrum van kennis en expertise en is

als onafhankelijke kwaliteitsborger daardoor van groot belang voor een goed functionerend stelsel van milieubeoordeling. Daarnaast wordt deze kop door deze wetswijziging alleen selectief ingezet, aangezien de Commissie voor de mer niet meer in alle gevallen verplicht hoeft te worden geraadpleegd. Uit de evaluatie van de mer door NovioConsult én de ervaringen van de Commissie voor de mer zelf, is in de praktijk de meerwaarde van onafhankelijke toetsing voor activiteiten die tevens vergunningplichtig zijn in veel gevallen relatief beperkt gebleken. Het advies van de Commissie voor de mer zal door deze wetswijziging plaatsvinden binnen de termijn die geldt voor het uitbrengen van zienswijzen. Dit vraagt dus geen extra tijd.

3. De mer-richtlijn (richtlijn 85/337/EEG) kent geen evaluatieverplichting maar het handhaven van de evaluatieverplichting wordt gemotiveerd vanuit de richtlijn strategische milieubeoordeling van plannen en programma's (richtlijn 2001/42/EEG). Artikel 10 van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van plannen en programma's moeten nagaan. Doorgaans zullen die plannen pas kunnen worden geëvalueerd na de tenuitvoerlegging van de besluiten die volgen op de plannen. In dit verband is in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp plannen¹ het volgende opgemerkt: «Indien een plan slechts kan worden verwezenlijkt nadat daarvoor een van een MER voorzien besluit is genomen, schuift de evaluatieverplichting door naar dat besluit». De evaluatiebepaling kan daarom in verband met de richtlijn 2001/42 niet worden gemist.
4. Beide merbeoordelingsrichtlijnen kennen geen verantwoordingsplicht over participatie. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, heeft het kabinet het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (zgn. Commissie Elverding) inzake het belang van vroege en ruime participatie overgenomen, en is daaraan inhoud gegeven door de nu opgenomen vormvrije verantwoordingsplicht. Deze verantwoordingsplicht geldt, voor alle duidelijkheid, niet voor projecten met een milieuvergunning én zonder passende beoordeling.

De leden van de CDA-fractie twijfelen onder meer of het in alle gevallen redelijk is dat initiatiefnemers de uitgangssituatie en autonome ontwikkeling van het milieu moeten beschrijven, terwijl de mer slechts ziet op de milieueffecten, dat wil zeggen de verandering in milieugesteldheid. Aan deze vraag zitten twee aspecten. Ten eerste: waarom moeten de uitgangssituatie en de autonome ontwikkeling worden beschreven? Ten tweede: waarom moet de initiatiefnemer dit doen? Het antwoord op de eerste vraag is dat zonder zo'n beschrijving geen goede beoordeling van de verandering mogelijk is. Het antwoord op de tweede vraag is dat het algemene uitgangspunt in het bestuursrecht is dat een aanvrager van een besluit de voor het nemen van het besluit noodzakelijke gegevens verschaft. Dit neemt niet weg, dat de overheid verplicht is – binnen de grenzen van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet milieubeheer – tot de actieve verstrekking aan een ieder van milieu-informatie die zij beschikbaar heeft. Overigens bestaat deze bepaling al meer dan twintig jaar voor de praktijk.

Naar de indruk van de leden van de CDA-fractie zou het op eigen initiatief adviseren over de reikwijdte en detailniveau door het bevoegd gezag tot een situatie kunnen leiden waarin te hoge en te sterk per gemeente variërende eisen worden gesteld aan de mer, die daardoor tot een niveau wordt gebracht waarop initiatiefnemers worden gedwongen tot het inschakelen van een extern bureau.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 811, nr. 3, p. 25.

Deze bepaling is in de plaats gekomen van de richtlijnen die het bevoegd gezag – gemeenten, provincies, Rijk – kan opstellen ten behoeve van het MER. De bevoegdheid om te adviseren over reikwijdte en detailniveau gaat dus minder ver dan de verplichte richtlijnen en heeft als doel dat er een aanvaardbaar MER ontstaat, zodat niet in een laat stadium er nog een aanvulling moet komen op het MER dan wel dat de vergunning wordt vernietigd wegens een ontoereikend MER. Ook in de huidige situatie kunnen de richtlijnen die het bevoegd gezag vaststelt variëren naar de omstandigheden. De mate waarin een extern bureau zal worden ingeschakeld zal naar verwachting in de nieuwe situatie niet veranderen.

De leden van de CDA-fractie willen verder weten hoe is verzekerd dat de evaluatie van de opgetreden milieueffecten een plaats krijgt in een beleidscyclus zodat hiermee ook daadwerkelijk iets gebeurt?

Op grond van artikel 7.39 Wm moet het bevoegd gezag de gevolgen van de uitvoering van het plan of besluit onderzoeken. Artikel 7.14, derde lid, van het wetsvoorstel schrijft voor dat het bevoegd gezag bij het plan de termijn of termijnen waarop met de evaluatie wordt begonnen bepaalt. Indien de gevolgen heel anders uitpakken dan was voorzien, zal dat kunnen leiden tot een aanpassing van het plan, een ambtshalve wijziging van een vergunning of fysieke maatregelen zoals het aanbrengen van een geluidsscherm. Een vorm van evaluatie komt verder uiteraard ook al aan de orde bij de handhaving van een besluit en bij de periodieke actualisering van milieuvergunningen ingevolge artikel 8.22 Wm.

De leden van de CDA-fractie willen voorts een nadere toelichting op de eis om redelijke projectalternatieven te beschrijven in de mer. Kan een nadere omschrijving worden gegeven van het begrip «redelijk»? Is dit begrip nader af te bakenen in bijvoorbeeld een maximaal aantal redelijke alternatieven? Hoe wordt voorkomen dat verschil van inzicht ontstaat over de redelijke projectalternatieven en wie trekt in een dergelijk geschil de conclusie?

De eis van redelijke projectalternatieven staat al vanaf het begin van de mer-regelgeving, dus al meer dan twintig jaar, in de Wm, zodat daar al een grote ervaring mee is opgedaan. Er is geen maximum aantal alternatieven vast te stellen. In de huidige regeling voor besluit-mer dient minimaal één alternatief beschreven te worden, namelijk het meest milieuvriendelijke alternatief. Redelijke alternatieven zijn alternatieven die in de praktijk uitvoerbaar zijn gebleken en waarvan de kosten niet buitensporig hoog zijn. Het aantal alternatieven is projectspecifiek. Uit jurisprudentie¹ blijkt onder andere dat alternatieven moeten voldoen aan de doelstelling (die niet te eng geformuleerd mag zijn), dat kosten een rol mogen spelen bij de keuze om alternatieven wel of niet te beschrijven en dat er beargumenteerd voor gekozen kan worden om alternatieven niet te beschrijven. Bovendien moeten de alternatieven onderscheidend zijn.

Indien er verschil van inzicht is tussen wat redelijk is, zullen de argumenten van initiatiefnemer, bevoegd gezag, Commissie voor de mer en eventuele derden moeten worden afgewogen. Het bevoegd gezag zal de conclusie moeten trekken. In een beroepsprocedure bij het besluit zal een rechter dit kunnen toetsten.

Welke argumentatie ligt ten grondslag aan het laten vervallen van het meest milieuvriendelijke alternatief, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Ook de leden van de GroenLinks-fractie willen inzicht in de voor- en nadelen die verbonden zijn aan het schrappen van de verplichting tot de beschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief. De leden van de SP-fractie tot slot vragen ook naar de redenen waarom de beschrijving van de meest milieuvriendelijke variant niet meer verplicht wordt gesteld.

¹ Moeten voldoen aan doelstelling:
ABRvS 23 juli 2008, 20.070.0908/1; ABRvS
22 november 2006, 20.050.9477/1
– Kosten mogen een rol spelen:
ABRvS 23 juli 2008, 20.070.0908/1; ABRvS
30 januari 2008, 20.060.7148/1
– Motiveer als je ervoor kiest een bepaald
alternatief niet mee te nemen:
ABRvS 28 april 2004, 20.030.1537/1
– Onderscheidendheid:
ABRvS 28 mei 2008, 20.060.8226/1.

Voor het laten vervallen van het meest milieuvriendelijke alternatief (mma) zijn enkele argumenten. Het mma betreft een kop op beide Europese richtlijnen. Gelet op de uitgangspunten van dit wetsvoorstel moeten er sterke argumenten zijn om een kop te handhaven. Deze argumenten zijn ten aanzien van de mma niet voorhanden. Voorkomen dient te worden dat men zich slechts beperkt tot het mma, en andere alternatieven niet onderzoekt. Andere interessante en waardevolle opties zouden daarmee wellicht niet aan bod komen. Speciaal voor vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer geldt dat ervan uit wordt gegaan dat in de inrichting *ten minste* de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Hieruit volgt dat in het MER *ten minste* die techniek moet worden beschreven. De mogelijkheden om bij vergunningverlening verdere eisen te stellen lijken in de praktijk gering, waardoor het belang van een mma kleiner wordt. De verplichting om redelijke projectalternatieven te beschrijven blijft bestaan, zodat mogelijk interessante milieuvriendelijke opties nog steeds aan bod komen.

De leden van de SP-fractie delen de opvatting dat de mer belangrijk is voor de kwaliteit van besluitvorming en het draagvlak daarvoor. Een onafhankelijke toetsing is nodig om milieu-informatie te legitimeren zodat alle belanghebbenden weten dat het om eerlijke informatie gaat. Bovendien zijn uiteindelijke besluiten daardoor beter gewapend tegen beroep van de burger bij de bestuursrechter. Rechtbanken en de Raad van State gaan in hun uitspraken uit van de juistheid van de adviezen van de Commissie. Wat vindt de regering van de kritiek dat de mer naast juridische en procedurele afdichting ook meer richtinggevend voor beleid moet zijn?

De beantwoording van deze vraag is meegenomen bij de vraag van de leden van de CDA-fractie onder «2. Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel».

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom er wordt gesteld dat van projecten waarvoor geen milieuvergunning noodzakelijk is in het algemeen meer ingrijpende milieugevolgen zijn te verwachten dan van de projecten waarvoor wel een milieuvergunning noodzakelijk is. Hoe verhoudt dit zich tot de reikwijdte van de vergunningplicht voor milieuvergunningen? Een milieuvergunning dient toch immers om milieugevolgen pro-actief te beperken? De leden van de ChristenUnie stellen een vergelijkbare vraag. Gaat het – volgens deze leden – bij activiteiten waarvoor milieuvergunningen nodig zijn niet juist om zeer uiteenlopende, soms in de planfase ook niet volledig overzienbare, activiteiten die relatief veel milieugevolgen hebben, waardoor het juist moeilijk is tevoren in het kader van een planbeoordeling een zorgvuldige afweging te maken, en aan de expertise van de commissie voor de milieueffectrapportage ook in de fase van de vergunningverlening behoefte blijft bestaan?

Projecten waarvoor geen milieuvergunning noodzakelijk is, zoals ruimtelijkeordeningsplannen en tracébesluiten, zijn integraler van karakter. Bovendien is het risico van belangenverstremming groter omdat doorgaans het overheidsorgaan dat bevoegd gezag is, ook als initiatiefnemer optreedt. Juist doordat aan de milieuvergunning voorschriften kunnen worden verbonden ter bescherming van het milieu (de vereisten van ten minste Best Beschikbare Techniek en de eisen gesteld door sectorale wet- en regelgeving bijvoorbeeld ten aanzien van luchtkwaliteit) en doordat een milieuvergunning kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu, zijn er bij een milieuvergunning geen ingrijpende milieugevolgen te verwachten. Indien het milieu moet worden beschermd door middel van bijvoorbeeld ruimtelijkeordeningsplannen en tracébesluiten, ligt de zaak complexer. Deze plannen en projecten waarvoor geen milieuvergunning noodzakelijk is, zijn integraler van karakter.

Bovendien is het risico van belangenverstremgeling groter omdat doorgaans het overheidsorgaan dat bevoegd gezag is, ook als initiatiefnemer optreedt. Het is zeker denkbaar dat ook in de fase van de vergunningverlening nog behoefte is aan de expertise van de Commissie voor de mer. Bij activiteiten waarvan de gevolgen al vaak zijn onderzocht – bijvoorbeeld golfbanen – of bij niet al te ingewikkelde wijzigingen van een inrichting, zal er niet zo'n behoefte zijn aan een nieuw advies van de Commissie voor de mer. Bij een RO-plan of tracébesluit is het niet voorgeschreven om de milieueffecten te beschrijven op het niveau zoals dat voorgeschreven is voor een vergunningaanvraag. Daar voegt de mer dus veel aan toe (inhoudelijk). Bovendien is bij dit type besluiten vaak een locatiekeuze aan de orde, waarbij de milieueffecten sterk kunnen variëren per onderzocht alternatief tracé of locatie. En tenslotte gaat het bestemmingsplan of tracébesluit vaak vooraf aan de daadwerkelijke uitvoering van een project (vaak nog met aanlegvergunning of bouwvergunning). De scope van zo'n besluit (bijvoorbeeld een woonwijk) is dan groter dan bij een individuele vergunning die later wordt afgegeven. Vandaar dat de milieueffecten groter kunnen zijn.

Het bevoegd gezag kan het beste beoordelen of een advies van de Commissie voor de mer toegevoegde waarde heeft.

De leden van de VVD-fractie constateren dat voor beide categorieën van projecten een meldingsplicht geldt. Deze leden willen graag weten wat de reikwijdte van deze meldingsplicht is. Welke projecten vallen onder de meldingsplicht en wat is vervolgens bepalend voor de noodzaak om een milieurapport op te stellen. En hoe verhoudt deze procedure zich tot de huidige, zo vragen deze leden.

In het wetsvoorstel is inderdaad sprake van een melding van een project als eerste stap in een mer-traject. Deze melding dient zowel te geschieden bij projecten mét als bij projecten zonder milieuvergunning. Deze melding aan het bevoegd gezag komt in de plaats van het opstellen van de startnotitie door de initiatiefnemer in de huidige procedure. De melding is in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van signalen uit de praktijk, die pleitten voor de mogelijkheid voor overheden om waar nodig sturend op te treden ten aanzien van het MER. Na de melding zal bekeken moeten worden of een activiteit staat op de C-lijst of de D-lijst van de bijlage behorend bij het Besluit mer 1994. Als een activiteit op de C-lijst staat zal een MER gemaakt moeten worden; als een activiteit op de D-lijst staat, zal door het bevoegd gezag beoordeeld moeten worden of een MER gemaakt moet worden.

Als eerste moet het de GroenLinks-fractie van het hart dat het doel van het wetsvoorstel mag zijn om regels te vereenvoudigen, maar dat de Memorie van Toelichting dermate complex is opgesteld, dat men het spoor gauw bijster raakt. Om een voorbeeld te noemen: de vereisten die aan de procedure met betrekking tot plannen worden gesteld, zijn verspreid door de tekst weergegeven, zonder een duidelijk totaaloverzicht. Op pagina 2 van de Memorie van Toelichting staat onderaan «De vereisten in de voorfase voor projecten zonder milieuvergunning zullen inhoudelijk gelijk zijn met die voor plannen». Dit lijkt erop te duiden dat de vereisten voor plannen enkel en alleen bestaan uit de vereisten in de voorfase van projecten zonder milieuvergunning. Die visie wordt echter even verderop, op pagina 4, gelogenstraft, omdat daar nog twee aanvullende vereisten voor plannen staan. En op pagina 5 staat dat de uitgebreide procedure (t.o.v. de beleidsbrief mer) wordt aangevuld met nog twee vereisten, waarvan de eerste expliciet betrekking heeft op plannen («de verplichting om de Commissie voor de mer bij alle plannen (..) in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over het milieueffectrapport (in de eindfase)») en uit de één na laatste zin op pagina 5 blijkt dat ook de tweede

vereiste voor plannen geldt. Dit komt allemaal niet duidelijk en gestructureerd over. Kan de regering een overzicht geven, vergelijkbaar met de tabel op pagina 3, van alle vereisten aan plannen en projecten?

Zoals blijkt uit het schema op pagina 9, derde kolom, van de memorie van toelichting is de nieuwe procedure voor plannen hetzelfde als voor projecten zonder milieuvergunning (de zogenaamde complexe projecten). Het schema op pagina 3, tweede kolom, van de memorie van toelichting geldt dan ook tevens voor de nieuwe procedure voor plannen. Wat kennelijk bij de leden van de GroenLinks-fractie tot verwarring heeft geleid is de huidige procedure voor plannen en de toekomstige. Zoals blijkt op pagina 4 van de memorie van toelichting verschilt de toekomstige procedure voor plannen op twee punten van de bestaande.

Het valt de leden van de ChristenUnie-fractie op dat de rol van de Commissie voor de mer in de beginfase van de procedure wordt beperkt tot die gevallen waarin het bevoegd gezag daarom verzoekt, en dat de huidige voorschriften ten aanzien van participatie door burgers en maatschappelijke organisaties wordt vervangen door een toetsing achteraf van de kwaliteit van het participatieproces. De leden vragen of deze nieuwe regeling niet het risico inhoudt dat lacunes in de kwaliteit van de milieueffectrapportage en de participatie in een laat stadium blijken. Verder vragen zij of het loslaten van een vaste vorm voor de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties niet het risico inhoudt dat allerlei experimenten worden ondernomen die uiteindelijk bij de rechter sneuvelen. Is dit risico aanvaardbaar nu de Europese regelgeving ten aanzien van de participatie bij milieueffectrapportages hoge eisen stelt, zo vragen deze leden.

Het bevoegd gezag heeft zijn eigen verantwoordelijkheid én belang bij een gedegen MER en participatie. Om die reden acht ik het genoemde risico op lacunes in een laat stadium niet zo groot.

Met de verplichting tot het afleggen van verantwoording over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van een besluit of plan zijn betrokken (vormvrije participatieplicht), stel ik buiten twijfel dat ik participatie van zodanig groot belang acht dat het een essentieel onderdeel moet uitmaken van de totstandkoming van zo'n besluit of plan. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de huidige situatie bij plannen en besluiten en de situatie bij plannen en besluiten zoals deze wordt volgens het onderhavige wetsvoorstel. Voor plannen betekent het onderhavige wetsvoorstel dat er op het punt van participatie meer geregeld wordt dan in de huidige situatie. Voor besluiten betekent het wetsvoorstel dat in het geval van niet-milieuvergunningplichtige besluiten de bepaling inzake de verantwoording achteraf over de participatie in de plaats komt van de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen ten behoeve van de op te stellen richtlijnen.

Bij de milieuvergunningplichtige besluiten kan overigens een ieder zienswijzen over het MER naar voren brengen gelijktijdig met zienswijzen over de aanvraag voor de vergunning dan wel het ontwerpbesluit, waarmee het MER ter inzage is gelegd.

Wat ik getracht heb te voorkomen is het tot in detail vastleggen van voorschriften over de wijze waarop die participatie dient plaats te vinden. Het is de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om de participatie op een zodanige wijze te organiseren dat de betrokkenheid van burgers het beste tot zijn recht komt. Dit is ook in het belang van het bestuursorgaan zelf; door vroegtijdig draagvlak te verwerven voor een besluit of plan, wordt voorkomen dat in het vervolg van een traject problemen ontstaan. Bij het vormgeven van de participatie kunnen daarbij wellicht ook innovatieve, nieuwe manieren van het betrekken van burgers

en organisaties zullen worden toegepast. Een zekere mate van experimenteren kan daarbij tot verrassende nieuwe inzichten leiden. Bovenstaande overwegingen zijn in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten en de kabinetsreactie daarop¹.

Met de regeling zoals door mij wordt voorgesteld, voldoe ik mijns inziens aan de eisen die uit de Europese regelgeving ter zake voortvloeien.

4. Aanpassingen ten opzichte van de bestaande mer

De leden van de PvdA-fractie constateren dat ten opzichte van de huidige mer-regelgeving voor projecten een aantal vereisten niet meer verplicht wordt voorgeschreven. Concreet gaat het om de zienswijzen van het publiek ten behoeve van op te stellen richtlijnen. Bij niet-milieuvergunningplichtige projecten komt daar voor in de plaats dat het bevoegd gezag de verantwoording achteraf over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken. Deze leden vragen wat er nog kan worden gedaan wanneer uit de verantwoording achteraf blijkt dat de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties in het proces betrokken zijn te mager is.

Zoals hierboven ook aangegeven staat de verplichting om burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de voorbereiding van een besluit voorop. Het betreft een voorschrift waar het bevoegd gezag aan zal moeten voldoen. Uit de motivering zal moeten blijken op welke wijze inhoud is gegeven aan de vormvrije participatieplicht. Blijkt dat burgers en organisaties niet zijn betrokken, of ontbreekt een deugdelijke en uitgebreide motivering, dan zal de rechter tot het oordeel kunnen komen dat er een vormgebrek aan het besluit kleeft. Het bevoegd gezag zal alsnog de participatie op een afdoende wijze moeten organiseren. Het is dus in het belang van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer, om vertraging te voorkomen, dat participatie goed wordt georganiseerd.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn ontstemd over het feit dat een aantal belangrijke elementen uit de huidige mer-regelgeving voor projecten wordt geschrapt. Deze verplichtingen verdwijnen, naar het zich laat aanzien, voor beide typen projecten die de regering onderscheidt, namelijk de projecten waarvoor een milieuvergunning moet worden aangevraagd en die waar geen milieuvergunning nodig is. De kritiek van de leden richt zich met name op het schrappen van de verplichting tot:

- het opstellen van een startnotitie;
- (het vragen van) zienswijzen van het publiek over de richtlijnen;
- de beschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief.

Ook beoordelen bovengenoemde leden het negatief dat de Commissie voor de mer geen advies meer zal geven over de richtlijnen voor de mer bij projecten.

Zij zijn ernstig bezorgd dat hiermee de kwaliteit van de milieueffectrapportage in het gedrang komt. Kan de regering een overzicht geven van de voor- en nadelen die er verbonden zijn aan het schrappen van deze verplichtingen en hoe zij tot haar eindoordeel is gekomen? Hoe verhoudt het schrappen van deze verplichtingen zich tot de Europese richtlijnen over de milieueffectrapportage? Kan hiermee strijdigheid ontstaan? Zo nee waarom niet?

De geschrapte onderdelen die de GroenLinks-fractie heeft genoemd, zijn alle geen onderdeel van de Europese richtlijn. Er ontstaat derhalve ook geen strijdigheid. Dat is ook meteen de belangrijkste reden waarom deze

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19.

zijn geschrapt. Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is immers dat een kop alleen wordt gehandhaafd als daar sterke argumenten voor zijn.

De argumenten inzake het meest milieuvriendelijke alternatief zijn opgenomen bij de vraag van de leden van de CDA-fractie onder «3. Hoofdlijnen».

De andere punten die de leden van de GroenLinks fractie noemen betreffen de startnotitie en de richtlijnen (inclusief de zienswijzen en het advies van de Commissie voor de mer daarop). Voor projecten met milieuvergunning zonder passende beoordeling, leidt het wegvallen van de genoemde onderdelen niet tot een verslechtering van de kwaliteit van de mer, omdat de milieuvergunning (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een ruimtelijk plan) juist gericht is op de bescherming van het milieu. Voor de andere projecten geldt dat er (in de uitgebreide procedure) twee zaken in de plaats komen van de startnotitie en de richtlijnen. Het betreft de algemene kennisgeving en de participatieplicht. Door de algemene kennisgeving wordt het publiek op de hoogte gesteld. Ten aanzien van de participatieplicht is in de memorie van toelichting aangegeven dat er bij de besluitvorming verantwoording moet worden afgelegd over op welke wijze participatie met publiek en «maatschappelijke organisaties» heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat het bevoegd gezag zelf inhoud kan geven aan de vormvrije participatieplicht. Daarmee kan het publiek in voorkomende gevallen dus een grotere inbreng hebben dan de huidige zienswijzen op de richtlijnen. Ook hier geldt dat ik van mening ben dat het bevoegd gezag én de maatschappij het meest gediend is door het kunnen bieden van maatwerk, zodat er geen sprake hoeft te zijn van kwaliteitsverlies. Daarnaast blijft de verplichte advisering van de Commissie voor de mer op het gereedgekomen MER gehandhaafd voor complexe projecten.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering voornemens is het verplichte advies door de Commissie voor de milieueffectrapportage af te schaffen met betrekking tot activiteiten waarvoor milieuvergunningen nodig zijn. De redenen daarvoor zijn dat met betrekking tot deze activiteiten al op planniveau een zorgvuldige afweging gemaakt is, en dat van projecten waarvoor geen milieuvergunning nodig is in het algemeen meer ingrijpende milieugevolgen te verwachten zijn dan van projecten waarvoor dat wél het geval is. Kan de regering deze stellingen nader toelichten? Gaat het bij activiteiten waarvoor milieuvergunningen nodig zijn niet juist om zeer uiteenlopende, soms in de planfase ook niet volledig overzienbare, activiteiten die relatief veel milieugevolgen hebben, waardoor het juist moeilijk is tevoren in het kader van een planbeoordeling een zorgvuldige afweging te maken, en aan de expertise van de commissie voor de milieueffectrapportage ook in de fase van de vergunningverlening behoefte blijft bestaan?

De beantwoording van deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie heb ik betrokken bij mijn beantwoording onder «3. Hoofdlijnen».

5. Verhouding met de beleidsbrief mer

De leden van de CDA-fractie constateren dat op verzoek van provincies en gemeenten elementen in het wetsvoorstel zijn opgenomen die sturend optreden bij de totstandkoming van het MER mogelijk maken. Is hierbij gedacht aan de mogelijkheid van algemene regels in plaats van ruimte voor per provincie en gemeente variërende wensen, wat onduidelijkheid voor initiatiefnemers in de hand kan werken? Kunnen het IPO en de VNG nu instemmen met het wijzigingsvoorstel?

De elementen die hier zijn bedoeld, betreffen de melding van het project en de mogelijkheid van het bevoegd gezag om ambtshalve te adviseren over reikwijdte en detailniveau van het MER. Deze mogelijkheid is weliswaar aangereikt vanuit het bevoegd gezag, maar biedt vooral ook duidelijkheid aan de initiatiefnemer. Immers het bevoegd gezag zal een MER moeten goedkeuren en advies over de inhoud van een MER biedt meer houvast bij de opstelling daarvan.

Het ontbreken van duidelijkheid zou zich kunnen vertalen in discussies over de aanvaardbaarheid van het MER en daardoor extra proceduretijd. De opstelling van algemene regels zou onvoldoende recht doen aan het benodigde maatwerk dat een MER moet zijn. IPO en VNG kunnen met dit wijzigingsvoorstel instemmen.

In de beleidsbrief werd voorgesteld om een uitgebreidere mer-procedure met extra waarborgen niet te laten gelden voor niet milieuvergunningplichtige projecten als er bij het kaderstellend plan al een mer is gemaakt. Dat voorstel wordt in het voorliggende wetsvoorstel weer verworpen. De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het terzijde schuiven van deze als-dan-constructie tot dubbel werk kan leiden. Zij kunnen zich voorstellen dat aan de twee in de Memorie van Toelichting genoemde bezwaren eenvoudig tegemoet kan worden gekomen. Kan nader worden toegelicht hoe dat zou kunnen en waarom daarvoor toch niet gekozen is?

Het eerstgenoemde bezwaar is dat eerst bekeken moet worden of het MER van het kaderstellende plan niet verouderd of ontoereikend is (want het moet om bijna exact hetzelfde project gaan als is voorzien in het plan). Dit zal in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te beantwoorden en te motiveren zijn.

Het tweede bezwaar is de situatie dat de mer voor een plan vertraging oploopt en de mer voor het project eerder gereed is, echter zonder de extra waarborgen die dan, per saldo, voor het project zijn gaan gelden. Hierdoor zal het project aanzienlijke vertraging kunnen oplopen. Dus hoewel de als-dan-constructie op papier tot een verlichting zou leiden, zou de situatie in praktijk het risico vergroten dat er meer (ongewenste) onduidelijkheid gaat ontstaan. Om die reden is afgezien van de zogenaamde als-dan-constructie.

De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover de regel dat bij milieuvergunningplichtige projecten waarvoor eerder al een planMER is opgesteld geen advies meer hoeft te worden gevraagd aan de Commissie mer, omdat dit al eerder is gebeurd. Wel vragen zij de regering nader te onderbouwen waarom dit eerdere advies van de Commissie mer geen nadere concretisering behoeft op het moment dat een algemeen geformuleerde bestemming in een plan concreet wordt ingevuld door een specifiek project.

Allereerst zij opgemerkt dat hier waarschijnlijk sprake is van een misverstand. Bij de milieuvergunningplichtige projecten, waarvoor geen passende beoordeling is vereist, geldt de vereenvoudigde procedure namelijk altijd, ongeacht de vraag of er al eerder een plan-mer is geweest. Het misverstand zit hem waarschijnlijk hierin dat in de beleidsbrief werd voorgesteld om bij de niet-milieuvergunningplichtige projecten de vereenvoudigde procedure toe te passen indien er op het achterliggende plan een plan-mer was uitgevoerd (de als-dan-constructie, zie ook de beantwoording van de voorgaande vraag). In het wetsvoorstel wordt deze als-dan-constructie voor de niet-milieuvergunningplichtige projecten niet overgenomen. Mogelijk veronderstellen de leden van de CDA-fractie dat deze constructie wel bestaat bij de vergunningplichtige projecten; dat is echter niet het geval. Er zal bij activiteiten waarvan de gevolgen al vaak zijn onderzocht, of bij niet al te ingewikkelde wijzigingen van een inrich-

ting, in de regel weinig behoefte zijn aan het advies van de Commissie voor de mer. Het bevoegd gezag kan het beste beoordelen of een advies van de Commissie toegevoegde waarde heeft.

De Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten is om advies gevraagd over onder andere de wijze van vormgeven van participatie door burgers en maatschappelijke organisaties aan het mer-traject. De leden van de CDA-fractie geven aan dat voldoende ruimte hiervoor in de beginfase van plannen en projecten op hun steun kan rekenen, omdat zodoende de creatieve kracht en verantwoordelijkheid van de samenleving wordt gewaardeerd. Deze leden willen graag een nadere toelichting op de vraag hoe de regering de verantwoording achteraf voor zich ziet. Betreft het een verantwoording over de vraag hoe participatie plaats heeft kunnen vinden of moet deze ook in meer kwalitatieve zin worden verantwoord?

Niet alleen de vraag of participatie heeft plaatsgevonden maar ook hoe intensief die is geweest, wie betrokken zijn geweest en wat met de resultaten is gedaan. Betekent dit bijvoorbeeld ook dat een rechter tot het oordeel kan komen dat participatie onvoldoende is geweest, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie vragen verder of de regering een nadere duiding kan geven van de risico's die voortvloeien uit de keuzes zoals die in het wetsvoorstel worden gemaakt?

Er is een vormvrije participatieplicht want participatie zal altijd maatwerk zijn. Geen twee projecten zijn hetzelfde. Om deze reden heb ik afgezien van het voorschrijven van gedetailleerde regels over de wijze waarop participatie dient plaats te vinden. Door burgers en organisaties vroegtijdig te betrekken, kunnen bestuursorganen het risico verminderen dat later in het traject vertragingen ontstaan in beroep- en bezwaarschriftprocedures. In mijn optiek dient de verantwoording over de participatieplicht te worden gedeeld als een kwalitatieve verantwoording. Hiermee bedoel ik dat bijvoorbeeld aangegeven kan worden op welke wijze invulling is gegeven aan het betrekken van burgers en organisaties, welke vormen van participatie daarvoor zijn gebruikt en wat er met de resultaten van de participatie is gedaan. Een rechter zal, als het bevoegd gezag serieus met de uitkomsten van participatie is omgegaan en hiervan gemotiveerd verslag heeft gedaan, naar mijn mening slechts zelden tot het oordeel kunnen komen dat de participatie onvoldoende geweest is. Wel ben ik van mening dat in de regel een project met ingrijpende veranderingen en vele betrokkenen om uitgebreidere participatie vraagt dan meer kleinschalige projecten. Om overheden te ondersteunen in de praktijk ben ik voornemens ter zake een handreiking te ontwikkelen en beschikbaar te stellen.

De leden van de SP-fractie lezen dat de kern van de wijzigingen een vroege participatie (en verplichte toetsing) door de Commissie voor de mer is. Dat geldt ook voor het betrekken van burgers. Aan wie vindt de verantwoording over het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties plaats, zo vragen deze leden? Wat zijn de consequenties voor het niet voldoende betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties? Als participatie maatwerk is, wat is dan de door de regering voorgestelde zeggingskracht van burgers en maatschappelijke organisaties in het op- en vaststellen van de mer? Wordt die zeggingskracht wettelijk vastgesteld, zo willen de leden van de SP-fractie weten.

Een deel van de vragen van de SP-fractie heb ik reeds eerder in deze nota beantwoord. Om herhalingen te voorkomen, verwijs ik naar die beantwoording. Ten aanzien van de vraag aan wie de verantwoording plaatsvindt: het college van burgemeester en wethouders zal zich primair verantwoorden aan de gemeenteraad; Gedeputeerde Staten aan Provin-

ciale Staten en het kabinet aan de Tweede Kamer. In elk geval theoretisch strekt deze verantwoording zich veel verder uit, omdat in principe een ieder kennis kan nemen van een plan of besluit. De verantwoording krijgt hiermee een veel groter bereik.

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie komt bij de uitgebreide procedure de verantwoording achteraf door het bevoegd gezag over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken als mosterd na de maaltijd. De keuze voor verantwoording achteraf lijkt deze leden strijdig met de constatering van de Commissie Elverding. De leden van de GroenLinks-fractie pleiten voor het instandhouden van de verplichte startnotitie, met daarin een participatieplan en een verduidelijking van de reikwijdte van het onderzoek en de alternatieven die onderzocht zullen worden. Zij vernemen hierop graag een reactie.

Om als bestuursorgaan achteraf verantwoording te kunnen geven over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken, moet deze participatie eerder in het traject worden georganiseerd. Immers zonder participatie kan geen verantwoording over die participatie worden afgelegd.

Participatie is erop gericht om in de voorfase, bij de voorbereiding van een plan of project, zoveel mogelijk draagvlak en ideeën te verwerven, en aldus de meedenkkraft van burgers en organisaties te benutten. Het creëren van voldoende ruimte voor het vroegtijdig betrekken van burgers en organisaties is in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Versneling besluitvorming infrastructurele projecten. Het instandhouden van de verplichte startnotitie en de richtlijnen past niet binnen het aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt van vereenvoudiging en stroomlijning. De huidige startnotitie kent géén participatieplan. Het nu wél verplicht stellen van een participatieplan is in mijn ogen niet opportuun, mede gelet op mijn eerder gestelde overwegingen om bestuursorganen de vrijheid te geven om de participatie zodanig te organiseren dat het beste recht wordt gedaan aan de omstandigheden van het concrete geval. Daarnaast zouden veranderende omstandigheden tijdens de planvoorbereiding mogelijk moeten leiden tot een wijziging van een eerder vastgesteld participatieplan; dit brengt een onnodig extra procedure-element met zich mee. Ook bestaat hierbij het risico van juridisering.

De leden van de GroenLinks-fractie zien verder als ander belangrijk nadeel van de verantwoording achteraf dat de regering aan de verantwoording achteraf de conclusie verbindt dat «op deze wijze de participatieplicht vormvrij [kan] worden ingevuld» (MvT, pagina 5). Hiermee zal de participatie overal in Nederland anders ingevuld gaan worden, met alle gevolgen voor de kwaliteit vanden, aldus deze leden. Er zullen volgens de leden van de GroenLinks-fractie veel onvolkomenheden door de vingers worden gezien. Zij vragen of de regering er nader op kan ingaan waarom ze toch kiest voor een vormvrije vorm van participatie. Welke maatschappelijke organisaties heeft ze hierover geraadpleegd en wat was hun oordeel hierover? Is de regering alsnog bereid om – als dit niet al is gebeurd – maatschappelijke organisaties te raadplegen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een uitgebreide reactie.

Omdat ieder besluit of proces of krachtenveld verschillend is, is ervoor gekozen om de diversiteit te kunnen accommoderen met maatwerk in plaats van vaste stramien en procedures. De maatschappelijke organisaties zijn over deze keuze niet geraadpleegd.

Om bestuursorganen in de praktijk te helpen bij het organiseren van participatie ben ik voornemens hiervoor een handreiking te ontwikkelen en beschikbaar te stellen.

Ik zal bij het opstellen van de handreiking onder meer gebruik maken van de voorgestelde gedragscode *Inspraak Nieuwe Stijl*. De handreiking zal niet alleen worden afgestemd met de andere overheden maar ook met de maatschappelijke organisaties om hen gelegenheid te geven om hierin de voor hen belangrijke zaken terug te laten komen.

In de voorfase van projecten zonder milieuvergunning wordt het aan het bevoegd gezag overgelaten om te beoordelen of de Commissie voor de mer (of een andere instantie) geraadpleegd zal worden. Bij de verlichte procedure voor projecten waarvoor geen milieuvergunning nodig is, is de vraag of de Commissie voor de mer geraadpleegd zal worden überhaupt niet aan de orde. De GroenLinks-fractie vindt dit een negatieve ontwikkeling. Het argument bij de projecten mét milieuvergunning dat de Commissie voor de mer al in eerder stadium heeft kunnen oordelen, is niet afdoende. Het gaat dan namelijk om een beoordeling in een dergelijk vroegtijdig stadium dat vaak nog niet vaststaat om welke activiteit het precies gaat. In het geval van projecten zonder milieuvergunning kan het ontbreken van een advies van de Commissie voor de mer naar het oordeel van de GroenLinks-fractie met name gaan wringen op het moment dat het bevoegd gezag zélf initiatiefnemer is van het project. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom de regering er niet voor kiest om de Commissie voor de mer zelf te laten beoordelen of zij een advies willen uitbrengen. Hoe staat de regering tegenover dit voorstel?

In de huidige situatie kent de mer-procedure voor elk project twee adviesmomenten van de Commissie voor de mer. Het eerste moment is bij de richtlijnen en het tweede moment is bij het afgeronde MER.

In de nieuwe situatie vervallen voor de projecten met milieuvergunning (en zonder passende beoordeling) beide adviezen. Reden hiervoor is, naast de genoemde eerdere advisering, dat de procedure voor de milieuvergunning voldoende kwaliteit garandeert voor een goede besluitvorming op het gebied van milieu. Voor de overige projecten wordt alleen de verplichting tot het richtlijnen advies van de Commissie voor de mer geschrapt. Het verplichte toetsingsadvies op het afgeronde MER blijft van kracht. De regering kiest niet voor ongevraagde advisering van de Commissie voor de mer. Allereerst kan het bevoegd gezag in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld over de inhoud van een op te stellen MER, altijd zelf besluiten een vrijwillig advies te vragen aan de Commissie voor de mer. Daarmee blijft de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ook bij het bevoegd gezag.

Daarnaast zou ongevraagde advisering leiden tot een verzwaring van de procedure, omdat de Commissie voor de mer dan kennis moet kunnen nemen van de onderwerpen én gelegenheid moet krijgen tot het geven van mogelijke advisering.

6. De beperkte procedure

De leden van de CDA-fractie vragen een onderbouwing van de veronderstelling in de memorie van toelichting dat passende beoordelingen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 niet vaak worden opgesteld omdat in de planfase al voor een alternatieve locatie wordt gekozen waarvoor geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt. De leden van de CDA-fractie zien graag een gedegen onderbouwing van deze veronderstelling, omdat zij juist de indruk hebben dat door jurisprudentie van onder meer het Europees Hof de kans op mogelijke significante effecten

zodanig vergroot is dat een passende beoordeling veel vaker moet worden gemaakt dan in de oorspronkelijke richtlijnen voorzien was.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat hierbij voorbij wordt gegaan aan het feit dat veel activiteiten waarvoor een vergunning wordt aangevraagd betrekking hebben op bestaande locaties. Zij willen verder weten hoe deze passage zich verhoudt tot de mogelijkheid dat handhavingsverzoeken worden ingediend.

Het is afhankelijk van de mate van concreetheid van het plan en dus van de concreetheid van de passende beoordeling van dat plan of in het kader van de individuele vergunningverlening voor een project een aanvullende individuele passende beoordeling nodig is. Als de passende beoordeling op planniveau onvoldoende kan worden toegespitst op de specifieke omstandigheden bij de individuele projecten die in de toekomst worden gerealiseerd, zal een aanvullende individuele beoordeling per project noodzakelijk blijven.

Er hoeft geen nieuwe passende beoordeling te worden gemaakt als een project wordt voortgezet of herhaald waarvoor al eerder een passende beoordeling is gemaakt, voorzover een nieuwe passende beoordeling geen nieuwe gegevens kan opleveren over de significante gevolgen van dat project. Dit volgt uit artikel 19f, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor zover de leden van de VVD-fractie met hun vraag doelen op een uitbreiding van een bestaande activiteit, zal voor die uitbreiding doorgaans wel een nieuwe passende beoordeling moeten worden gemaakt als deze mogelijk significante gevolgen heeft, omdat de gevolgen van die uitbreiding nog niet zijn meegenomen in de eerdere passende beoordeling.

Door de Commissie voor de mer is ingeschat dat het om ruim 25% van de gevallen gaat.

Een belanghebbende kan een verzoek om handhaving doen, als hij van mening is dat de Natuurbeschermingswet 1998 niet op de juiste wijze is nageleefd. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een project dat naar de mening van een belanghebbende ten onrechte zonder vergunning wordt uitgevoerd, maar ook bijvoorbeeld om een project waarvoor naar de mening van de belanghebbende ten onrechte geen passende beoordeling is uitgevoerd. Het bevoegd gezag (afhankelijk van het onderwerp van het handhavingsverzoek gedeputeerde staten van de betrokken provincie of de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) zal een besluit moeten nemen op het handhavingsverzoek.

De leden van de CDA-fractie zien graag een of enkele schematische overzichten tegemoet van de stappen in de huidige procedure en de procedures zoals voorgesteld in het wetsvoorstel. Op welke punten wordt de tijdwinst gerealiseerd die verondersteld wordt in de memorie van toelichting?

Dit schema staat in feite op pagina 9 van de memorie van toelichting. De tweede kolom geeft de huidige situatie aan voor projecten, terwijl in kolom 4 de voorgestelde beperkte procedure staat. Schematisch ziet het er dan als volgt uit:

Verschillen tussen de huidige regelgeving en de voorgestelde nieuwe regelgeving

Cursief gearceerd: geschrapt in de modernisering mer ten opzichte van bestaande mer regelgeving

| Huidige regelgeving | | Voorgestelde nieuwe regelgeving | |
|---|---|---|--|
| | | Uitgebreide procedure | Beperkte procedure |
| Mer voor plannen | Mer voor projecten | Mer voor – plannen, – projecten zonder milieuvergunning – projecten met milieuvergunning waarvoor tevens een passende beoordeling nodig is | Mer voor projecten met milieuvergunning, zonder passende beoordeling |
| Fase 1. Voorfase | | | |
| Max. 13 weken additioneel mer-specifiek Max. 6 weken + 6 weken | | | |
| | Startnotitie van initiatiefnemer (IN) | <i>Projecten: geen startnotitie</i> Melding IN aan bevoegd gezag | <i>Geen startnotitie</i> Melding IN aan bevoegd gezag |
| | Openbaarmaking startnotitie | <i>Projecten: geen openbaarmaking startnotitie</i> Openbare kennisgeving over inrichting besluitvormingsproces | <i>Geen openbaarmaking startnotitie</i> |
| Openbare kennisgeving over inrichting besluitvormingsproces | | | |
| | Zienswijzen op de startnotitie Raadpleging wettelijk adviseurs | <i>Projecten: geen zienswijzen op de startnotitie</i> Raadpleging betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs over reikwijdte en detailniveau | <i>Geen zienswijzen op de startnotitie</i> Raadpleging betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs over reikwijdte en detailniveau <i>Geen advies Commissie mer over richtlijnen</i> |
| Raadpleging betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau | Advies Commissie mer over richtlijnen Richtlijnen vaststellen | <i>Projecten: geen advies Commissie mer over richtlijnen</i> <i>Projecten: geen richtlijnen vaststellen</i> Advies reikwijdte en detailniveau indien BG niet zelf initiatiefnemer | <i>Geen richtlijnen vaststellen</i> Advies reikwijdte en detailniveau (op verzoek initiatiefnemer of ambtshalve) |
| Fase 2. Opstellen rapport | | | |
| Geen wettelijke termijn | | | |
| Opstelling MER met alternatieven | Opstelling MER met alternatieven én mma | Geen wettelijke termijn Opstelling MER met alternatieven, <i>zonder mma</i> | Opstelling MER met alternatieven, <i>zonder mma</i> |
| Fase 3. Adviezen, zienswijzen en besluitvorming | | | |
| Max. 17 weken, wv 13 mer specifiek | | | |
| Openbaarmaking MER | Openbaarmaking MER | Max. 6 weken Openbaarmaking MER | Openbaarmaking MER |
| Zienswijzen | Zienswijzen | Zienswijzen | Zienswijzen |
| Advies Commissie mer alleen bij mer-plichtige plannen met mogelijke gevolgen voor natuurgebieden of EHS | Advies Commissie mer | Advies Commissie mer | <i>Geen advies Commissie mer</i> |
| Motivering | Motivering | Motivering Verantwoording over participatie | Motivering |
| Fase 4. Evaluatie | | | |
| Geen wettelijke termijn | | | |
| Evaluatie | Evaluatie | Geen wettelijke termijn Evaluatie | Evaluatie |

Wat betreft de beperkte procedure kan er tijdswinst worden geboekt in fase 1 (de voorfase) door vijf procedurestappen niet langer wettelijk verplicht te stellen. Dit betreft: het afschaffen van de startnotitie, de openbaarmaking daarvan, de zienswijzen daarop, het verplicht inschakelen van de Commissie voor de mer voor een advies over de richtlijnen en het vaststellen van de richtlijnen. In de huidige procedure moeten de richtlijnen binnen 13 weken na bekendmaking van de startnotitie worden vastgesteld. In de nieuwe beperkte procedure is het uitgangspunt dat het bevoegd gezag het advies reikwijdte en detailniveau op verzoek van de initiatiefnemer dan wel ambtshalve binnen 6 weken na de melding van het project aan de initiatiefnemer toezendt. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om deze termijn te verlengen tot maximaal 12 weken. De tijdswinst qua proceduretijd in fase 1 zal dus variëren van minimaal 1 week tot maximaal 7 weken.

In fase 3 (Adviezen, zienswijzen en besluitvorming) van de beperkte procedure betekent het achterwege laten van het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer een procedurewinst van 5 weken na afloop van de inspraaktermijn van 6 weken. Hierbij moet volledigheidshalve wel de kanttekening worden geplaatst dat door deze wetwijziging de adviestijd voor het toetsingsadvies van de Commissie voor de mer van een MER in de uitgebreide procedure op maximaal 6 weken wordt gesteld en nu moet samenvallen met de inspraakperiode en niet daarna pas zal aanvangen. Het is de bedoeling dat de vereenvoudigde mer bij milieuvergunningplichtige projecten zonder passende beoordeling vrijwel synchroon verloopt met de verlening van een milieuvergunning. Er zijn boven op de voor die moederprocedure geldende wettelijke termijnen op grond van vooral de Awb, geen additionele mer-specifieke wettelijke termijnen meer voorzien.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat activiteiten die naast de milieuvergunning waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, tevens een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 behoeven, waarvoor een passende beoordeling nodig is, in de praktijk maar zeer beperkt voorkomen. Als reden hiervoor wordt aangedragen dat reeds in de planfase nagegaan wordt of een activiteit mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben en een passende beoordeling nodig zal zijn. Er wordt verondersteld dat dit zal leiden tot de beslissing om de locatie van een voorgenomen activiteit zodanig te kiezen dat een passende beoordeling niet noodzakelijk zal zijn. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat hierbij voorbij wordt gegaan aan het feit dat veel activiteiten waarvoor een vergunning wordt aangevraagd betrekking hebben op bestaande locaties. Bovendien willen deze leden weten hoe deze uitlating zich verhoudt tot de mogelijkheid dat er handhavingsverzoeken worden ingediend?

De beantwoording van deze vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik betrokken bij mijn beantwoording van de eerste vraag van de CDA-fractie van onderdeel 6 «De beperkte procedure».

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering waarop zij haar stelling baseert, in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting, dat de beperkte procedure betekent dat de voorbereiding van het milieueffectrapport beter dan nu het geval is, ingepast kan worden in het informeel vooroverleg?

De huidige procedure kent diverse termijnen. Zo moet de Commissie voor de mer binnen negen weken na de openbare kennisgeving van de startnotitie advies uitbrengen en moet het bevoegd gezag uiterlijk na 13 weken richtlijnen vaststellen. Bij de beperkte procedure vinden alle contacten over de totstandkoming van het MER plaats bij de voorbereiding van de vergunningaanvraag. Er kan dus geen sprake zijn van termijnen die eerst moeten worden afgewacht.

7. De uitgebreide procedure

De leden van de VVD-fractie willen weten of alleen de overheid initiatiefnemer kan zijn van projecten waarvoor geen milieuvergunning nodig is? Zo nee, hoe moet een private partij er achter komen dat een activiteit waarvoor geen milieuvergunning nodig is wel in aanmerking komt voor de uitgebreide procedure voor het opstellen van een milieurapport? Hoe verhoudt dit zich tot de meldingsplicht voor projecten?

Ook een private partij kan initiatiefnemer zijn van projecten waarvoor geen milieuvergunning nodig is. Te denken valt aan havens, een windmolenpark, luchtvaartterreinen en buisleidingen. Deze projecten zijn thans al mer(beoordelings)plichtig. Alleen de procedure wordt enigszins

gewijzigd. De uitgebreide procedure begint met de melding, zoals blijkt uit het schema op pagina 9 van de memorie van toelichting. Private partijen zullen er op de gebruikelijke wijze achter komen dat zij in aanmerking komen voor de uitgebreide procedure. Verwacht mag worden dat de initiatiefnemer in een vroegtijdig stadium contact opneemt met het bevoegd gezag om te informeren naar de vereiste vergunningen en andere eisen. Verder kan men natuurlijk ook op de hoogte geraken via persberichten, de brancheorganisatie, door rechtstreekse kennisname van de wetswijziging, of vakliteratuur.

8. Bepalingen ten aanzien van de inhoud van het milieueffectrapport

De leden van de SP-fractie zijn op voorhand niet te spreken over het wegvallen van de meest milieuvriendelijke variant. Om welke reden wordt de beschrijving meest milieuvriendelijke variant niet meer verplicht gesteld? Op welke wijze wordt, met het wegvallen van de meest milieuvriendelijke variant, de toepassing van milieuvriendelijke alternatieven gewaarborgd? In hoeveel gevallen is afgelopen twee jaar op grond van de mer-studie afgezien van ontwikkelingen?

De beantwoording van deze vraag heb ik betrokken bij de beantwoording van een gelijksoortige vraag van de leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie onder «3. Hoofdlijnen».

In aanvulling op die beantwoording merk ik nog op dat het doel van de meest milieuvriendelijke variant niet, zoals door de leden van de SP-fractie wordt gesuggereerd, het waarborgen van de toepassing van het meest milieuvriendelijke alternatief was. Doel was om het bevoegd gezag en de maatschappij inzicht te bieden in de beschikbare alternatieven én daarmee transparantie van de besluitvorming te verbeteren. Of feitelijk projecten specifiek op basis van de inhoud van het MER zijn stopgezet, is niet aan te geven. Het komt natuurlijk voor dat een project wordt stopgezet (en daarmee het mer-traject) omdat er bijvoorbeeld onvoldoende draagvlak voor een project is of een project niet commercieel haalbaar is. Op basis van gegevens van de Commissie voor de mer blijkt dat in de afgelopen twee jaar om wisselende redenen de mer-trajecten voor vier projecten volledig zijn stopgezet.

De leden van de VVD-fractie lezen in de Memorie van Toelichting over het feit dat er aan de rapportage geen zwaardere eisen worden gesteld dan uit hoofde van de Europese verplichtingen noodzakelijk zijn. Wel zijn er extra vereisten toegevoegd aan de procedure rondom het opstellen van een milieurapport voor beide categorieën van projecten. De leden willen weten welke zwaarwegende argumenten er zijn per aspect dat extra vereist ten opzichte van de Europese verplichtingen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van een gelijksoortige vraag van de CDA-fractie onder «3. Hoofdlijnen».

9. Verschillen huidige mer-procedure bij plannen en besluiten en voorgestelde vereenvoudigde procedure bij plannen en besluiten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de wettelijke verankering van de vormvrije participatieplicht de verantwoording achteraf is over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de voorbereiding van een besluit of plan (participatie). Participatie is erop gericht om in de voorfase de voorbereiding van het plan of project en het daarbij behorende milieueffectrapport zoveel mogelijk in een open en transparante sfeer te laten plaatsvinden. De verantwoording over de parti-

participatie vindt echter pas achteraf plaats. Hoe kan er achteraf nog wat gedaan worden als er tekortkomingen wat betreft de participatie aan het licht komen, zo vragen deze leden.

Ter wille van de overzichtelijkheid is de beantwoording van deze vraag betrokken bij de beantwoording van een gelijkkluidende vraag van de PvdA-fractie onder «4. Aanpassingen ten opzichte van de bestaande mer».

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de wet een verplichting wordt opgenomen tot verantwoording achteraf voor het bevoegd gezag over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van een besluit zijn betrokken. De leden vragen zich af in hoeverre een wettelijke verankering noodzakelijk is aangezien het bevoegd gezag veelal zelf de grootste baten heeft bij het organiseren van een goede betrokkenheid van relevante partijen gelet op de voortgang van de projecten in kwestie. Daarnaast willen de leden van de VVD-fractie weten wie beoordeelt of de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties afdoende is geweest en wat de consequenties zijn als blijkt dat deze betrokkenheid als onvoldoende wordt aangemerkt.

Ik acht een wettelijke verankering van de participatie wel degelijk nodig en van belang, om te garanderen dat overheden ook daadwerkelijk gebruik maken van de meedenkracht van burgers en maatschappelijke organisaties. Door de bepaling inzake verantwoording op te nemen doe ik enerzijds recht aan het grote belang dat ik hecht aan het plaatsvinden van participatie en laat ik anderzijds aan de bevoegde gezagen de ruimte om die participatie op een manier in te vullen die het best is afgestemd op de concrete omstandigheden van het project. Op de consequenties van het als onvoldoende aanmerken van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties ben ik eerder reeds ingegaan.

10. Zorgvuldigheid van de besluitvorming en mogelijkheden tot maatwerk

De leden van de VVD-fractie lezen dat het bevoegd gezag voor een project, wanneer het dat noodzakelijk acht, aanvullend op de wettelijke regeling, extra waarborgen in de mer-procedure kan inbouwen. Dit om te voorkomen dat door het schrappen van enkele procedures de besluitvorming niet sterk genoeg is. Het bevoegd gezag wordt gezien als de beste partij die een dergelijke inschatting kan maken. De leden vragen zich af of dit er in de praktijk niet snel toe zal leiden dat alsnog de geschrapte procedures worden toegevoegd aan de mer-procedure als extra waarborg in de besluitvorming? Het bevoegd gezag is er immers veelal niet bij gebaat om achteraf delen van de mer-procedure over te doen op basis van gerechtelijke uitspraken.

Daarnaast willen deze leden weten in hoeverre dit mandaat kan leiden tot willekeur dan wel grote verschillen tussen de handelwijze van de verschillende bevoegde gezagen?

De genoemde voorstellen gaan uit van de gedachte dat het bevoegd gezag de beste partij is om een inschatting te maken op welke wijze de besluitvorming optimaal kan plaatsvinden. Om die reden zijn enkele (niet Europees verplichte) zaken ofwel vormvrij gehouden ofwel optioneel. Concreet kan hierbij gedacht worden aan de mogelijkheid tot het geven van een ambtshalve advies op de richtlijnen of de vrijwillige inschakeling van de Commissie voor de mer.

De mate van complexiteit, gevoeligheid, omvang of ander criterium kan van invloed zijn. Het is op voorhand niet de verwachting dat hiermee de nu geschrapte procedures altijd terug zullen komen. Het is wel de verwachting dat er verschillen zullen zijn tussen handelwijzen van de

verschillende bevoegde gezagen, maar niet, zoals de leden van de VVD-fractie noemen door willekeur, maar juist doordat de omstandigheden (zowel van de activiteit als de omgeving waarin deze is gepland) zullen verschillen.

11. Administratieve en bestuurlijke lasten

De leden van de VVD-fractie zouden graag de opbouw van de reductie van de administratieve lasten zien als gevolg van respectievelijk het vervallen van de startnotitie en het vervallen van het Meest Milieuvriendelijke Alternatief. Daarnaast willen deze leden graag een onderbouwing voor de aanname dat de administratieve lasten voor het opstellen van de mer met 5% zullen dalen.

De administratieve lasten zijn berekend door onderzoeksbureau SIRA Consulting. Dit bureau heeft berekend dat de totale administratieve lasten met 13% dalen door het vervallen van de startnotitie (leidt tot tweederde van de lastenreductie) en door het vervallen van het MMA (leidt tot eenderde van de lastenreductie). Door het vervallen van de startnotitie is minder gegevensverzameling nodig vooraf en hoeft ook het document «startnotitie» niet te worden opgesteld. De tijd voor het verzamelen van de gegevens voor een startnotitie is alleen gehalveerd omdat de respondenten hebben aangegeven dat een deel van de gegevens ook noodzakelijk is voor het opstellen van het MER zelf. Deze kosten blijven dus bestaan.

De aanname van 5% is gebaseerd op interviews van het onderzoeksbureau SIRA Consulting met diverse praktijkdeskundigen op mer-gebied.

12. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de taak van benoeming en het ontslag van leden van de Commissie voor de mer niet langer bij Koninklijk Besluit plaatsvindt. Deze leden vinden de argumentatie dat dit leidt tot lagere bestuurlijke lasten mager. Waarom is gekozen voor benoeming door de voorzitter en bijvoorbeeld niet voor benoeming door het kabinet of de minister? Klopt het dat dit wetsvoorstel tot een aanzienlijke taakverlichting van de Commissie voor de mer leidt? Betekent dit ook dat hier een bezuiniging gerealiseerd wordt? Kan de regering deze kwantificeren?

De Commissie voor de mer heeft op dit moment één voorzitter, 9 plaatsvervangende voorzitters en ongeveer 140 leden. Daarnaast maakt de Commissie gebruik van een groep van ongeveer 460 adviseurs.

De voorzitter en plaatsvervangende voorzitters worden voor een onbepaalde tijd bij Koninklijk Besluit benoemd. Dit blijft ongewijzigd. De leden worden nu allen bij Koninklijk Besluit (KB) benoemd voor een periode van vijf jaar op voordracht van de voorzitter. Na die vijf jaar kan wederbenoeming plaatsvinden. Dit betekent dat er gemiddeld voor de leden elk jaar 30 benoemingen plaatsvinden. In de praktijk worden de voorstellen van de voorzitter ten aanzien van voor te dragen leden altijd overgenomen, waardoor de benoeming bij KB (of minister of kabinet) geen toegevoegde waarde heeft.

De gewenste onafhankelijkheid van de Commissie wordt voldoende gewaarborgd door de benoeming van de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters.

Dit wetsvoorstel leidt inderdaad tot aanzienlijke lastenverlichting voor de Commissie voor de mer. Een eerste inschatting is dat het aantal verplichte

adviseringen door de Commissie voor de mer afneemt met circa 50%. Daartegenover staat een verwachte toename van het aantal vrijwillige adviseringen. Vooralsnog wordt ingeschat dat dit per saldo kan leiden tot een besparing in de orde van grootte van € 1,5 tot € 2 miljoen per jaar.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer