

Vergaderjaar 2013–2014

33 686

Wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 oktober 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de commissie voor Infrastructuur en Milieu inzake het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank de onderscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. In het navolgende ga ik in op de vragen die in dit verslag zijn gesteld, waarbij zo veel mogelijk de volgorde van het verslag wordt aangehouden. Tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag stel ik een nota van wijziging voor. In artikel 2.23a, vierde lid, wordt abusievelijk verwezen naar de goedkeuring, bedoeld in het tweede lid in plaats van de goedkeuring, bedoeld in het derde lid. Bij de nota van wijziging wordt dat gecorrigeerd.

Inleiding

De leden van de SP-fractie zijn er allerm minst gerust op dat de waardevolle bijdrage van de Commissie voor de m.e.r. met onderhavig wijzigingsvoorstel geborgd blijft. Hoe staat de regering tegenover het idee van de leden van de SP-fractie om op een andere wijze de Commissie voor de m.e.r. te financieren waarbij het Rijk garant staat voor een basisfinanciering en tegelijkertijd bevoegde gezagen en initiatiefnemers een bepaalde vergoeding wordt gevraagd vergelijkbaar met leges? Dan zijn de vaste kosten gezekerd via de vergoeding en kunnen deze vaste maar ook variabele kosten terugverdiend worden.

In het voorstel van de SP-fractie is de betekenis van het garant staan voor inkomsten van de commissie niet duidelijk. Als het voorstel van de SP-fractie zo moet worden uitgelegd dat er geen kostendekkende tarieven worden betaald door het bevoegd gezag maar dat het Rijk structureel een basisfinanciering geeft, dan wordt met het voorstel niet tegemoet gekomen aan het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de kosten van de commissie ten laste zullen worden gebracht van degenen die om de adviezen van de commissie vragen. Als het voorstel van de SP-fractie echter zo moet worden uitgelegd dat er wel kostendekkende tarieven worden betaald door het bevoegd gezag maar dat het Rijk een minimale omzetgarantie van het aantal adviezen aan de commissie geeft, dan geldt

nog steeds het bezwaar dat er sprake kan zijn van een structurele rijksbijdrage, met voor een deel zelfs een «open eindfinanciering» (de bijdrage van het rijk wordt immers afhankelijk van het aantal gevraagde adviezen). Ook in deze variant wordt, in het geval van een rijksbijdrage, niet voldaan aan het uitgangspunt van kostendekkende tarieven.

Doorberekenen kosten Commissie voor de m.e.r.

De leden van de VVD-fractie vragen of vrijwillige adviezen ook door initiatiefnemers worden aangevraagd en of de overheid ze dan ook bekostigt in het huidige systeem. Zo ja, waarom draagt de overheid deze kosten terwijl deze adviezen niet verplicht zijn? Ook vragen de leden van de VVD-fractie of kosten voor eventuele vrijwillige adviezen die zijn aangevraagd door initiatiefnemers en niet de overheid, altijd kunnen worden doorberekend aan de initiatiefnemers. Initiatiefnemers kunnen geen vrijwillig advies vragen aan de Commissie voor de m.e.r. Alleen het bevoegd gezag kan dat, want het bevoegd gezag moet beoordelen of zij voldoende en de juiste informatie van de initiatiefnemer heeft om een afgewogen besluit te nemen over een plan of project. In het huidige systeem worden de kosten van vrijwillige adviezen in hoofdzaak betaald uit de rijkssubsidie. Slechts een deel van de kosten worden sinds 1 juli 2010 (wijziging Wm modernisering mer-regelgeving) doorberekend aan het bevoegd gezag. Het Rijk draagt deze kosten omdat in het verleden ervoor is gekozen om overheidsdienstverlening, zoals de advisering door de Commissie voor de m.e.r. en het verlenen van milieuvergunningen en afvalbeschikkingen, niet door te berekenen aan de baathebber. Natuurlijk kan een initiatiefnemer aan het bevoegd gezag verzoeken om een vrijwillig advies te vragen, als het bevoegd gezag zelf daartoe geen voornemen heeft. Dit doet zich slechts een enkele keer per jaar voor. Het bevoegd gezag hoeft dit verzoek niet te honoreren en zal zelf een kosten-baten-afweging moeten maken. Indien het bevoegd gezag vrijwillig advies vraagt aan de Commissie voor de m.e.r. na een verzoek van de initiatiefnemer, komt het soms voor dat de initiatiefnemer de kosten voor zijn rekening neemt. Een formele doorberekening is echter niet altijd mogelijk. Zo geldt voor de omgevingsvergunning milieu op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een vrijstelling van leges. Bij vergunningen op grond van de Waterwet en de Ontgrondingenwet is doorberekening via leges daarentegen wel mogelijk.

De leden van de SP-fractie constateren dat de bezuiniging op de Commissie voor de m.e.r. bij de brede heroriëntering uit 2009 al in beeld was gekomen. De Rijksbijdrage kon wel worden afgebouwd was indertijd het advies. Bevoegde gezagen en initiatiefnemers moeten maar gaan betalen voor de MER-adviezen. De leden van de SP-fractie horen graag hoe in dit systeem wordt voorkomen dat gemeenten – die door het Rijk al op vele andere fronten ernstig gekort worden en op de centen moeten passen – uit kortetermijnbelang gaan besparen op kosten van MER-adviezen door geen vrijwillige adviezen meer aan te vragen.

Vrijwel alle vrijwillige adviezen van de Commissie voor de m.e.r. betreffen een advies over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER voor een plan of project waar de uitgebreide m.e.r.-procedure op van toepassing is. In de uitgebreide m.e.r.-procedure is wel sprake van een verplicht toetsingsadvies van het MER. Slechts in enkele gevallen gaat het om vrijwillige toetsingsadviezen over het MER voor een project waar de beperkte m.e.r.-procedure van toepassing is, waarbij er geen sprake is van een verplicht toetsingsadvies.

De (verplichte en vrijwillige) adviezen bij de gemeenten hebben in circa 80% van de gevallen betrekking op eigen plannen en projecten. Voor zover er sprake is van extra kosten moeten die worden meegenomen in

de kosten van het eigen plan of project van een gemeente, zoals dat nu ook al gebeurt met de kosten van de m.e.r.-procedure en de kosten van het opstellen van het MER.

Het bevoegd gezag moet beoordelen of zij voldoende en de juiste informatie van de initiatiefnemer heeft om een besluit te nemen over een plan of project en of zij dat besluit kan motiveren. Met een toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. over een MER kan het bevoegd gezag veelal volstaan met een beperktere toetsing van de deugdelijkheid en volledigheid van het MER. Een vrijwillig advies over reikwijdte en detailniveau dan wel, in incidentele gevallen een vrijwillig toetsingsadvies over het MER zelf, kan ook vertraging in een latere fase voorkomen, doordat voorkomen wordt dat het MER tekort schiet en moet worden aangevuld of doordat er bij het indienen van zienswijzen op het MER door belanghebbenden dan wel in een bezwaar- en beroepsfase discussie ontstaat over de juistheid en volledigheid van het MER. Zonder een advies van de Commissie voor de m.e.r. lijkt de kans dat belanghebbenden zienswijzen indienen of bezwaar en beroep aantekenen groter omdat een advies van de commissie doorgaans als onomstreden wordt gezien. Het vragen van een vrijwillig advies kan derhalve kostenbesparend werken. Een aanwijzing dat dit in de praktijk het geval is, is dat uit een onderzoek naar de doorwerking van de (verplichte en vrijwillige) adviezen van de commissie blijkt dat de doorwerking van de adviezen in het MER en het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag groot is (Kamerstuk 31 755, nr. 45). Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om een kosten-baten-afweging te maken van het al dan niet vragen van een vrijwillig advies.

Het valt echter niet geheel te voorkomen dat gemeenten uit kortetermijnbelang proberen geld te besparen door geen vrijwillig advies te vragen. Maar aangezien het bij vrijwillige adviezen bijna altijd gaat om een advies over reikwijdte en detailniveau in de uitgebreide m.e.r.-procedure, betekent dit dat in de meeste gevallen een toetsing van de commissie op de inhoud van het MER wel plaatsvindt, maar pas in een later stadium. De gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming en daarmee de gevolgen voor bezwaar- en beroepsprocedures zullen daarom zeer beperkt zijn.

Onderkent de regering dat de kortetermijnkosten ten opzichte van langetermijnbaten voor gemeenten lastig af te wegen zijn, waarbij die laatste ook vaak nog van maatschappelijke aard en niet altijd in euro's te kwantificeren zijn, zo vragen de leden van de SP-fractie. Zo nee, waarom niet en heeft de regering in de afweging dan ook stevige inkrimping van het ambtelijk apparaat bij veel gemeenten meegewogen? Zo ja, op welke wijze wordt dit ondervangen?

Het kunnen volstaan met een beperktere toetsing na een vrijwillig advies, is in individuele gevallen in euro's te kwantificeren, doordat ambtenaren van het bevoegd gezag hier minder uren in hoeven te steken. Juist in geval van inkrimping van het ambtelijk apparaat kan dit voordelig zijn. Ook vertraging is in euro's te kwantificeren, zeker als het om eigen plannen en projecten gaat. Zoals hiervoor is aangegeven betreffen bijna alle vrijwillige adviezen alleen de reikwijdte en detailniveau van een MER in de uitgebreide m.e.r.-procedure. Advisering over een MER zelf blijft in de meeste gevallen plaatsvinden. Grote gevolgen op de kwaliteit van de besluitvorming zijn dan ook niet te verwachten.

Deze leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering onderkent dat met de onzekere inkomsten voor de Commissie voor de m.e.r. de kritische massa voor het vervullen van haar taken onder druk komt te staan. De

leden van de SP-fractie horen graag hoe de zorgvuldige en adequate uitvoering gewaarborgd blijft.

Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat er voldoende adviezen zijn voor de Commissie voor de m.e.r. om haar taken goed te kunnen vervullen. Wel heb ik met het oog op de grote verandering naar financiële zelfstandigheid en de continuïteit van de commissie in de Rijksbegroting voor 2014 het voorstel opgenomen om gedurende een overgangperiode van vier jaar (2014–2017) een jaarlijkse subsidie van 2 miljoen euro te verlenen. Dit overbruggingsbudget is bestemd voor het vormen van: 1) een egalisatiereserve om pieken en dalen in de inkomsten te kunnen opvangen, 2) voor een reservefonds om de verwachte inkrimping van de organisatie te kunnen betalen en 3) voor zover er dan nog geld over is: voor het meer geleidelijk verhogen van de tarieven van vrijwillige adviezen naar volledig kostendekkende tarieven. Dit subsidiebedrag is gerechtvaardigd omdat de commissie geen egalisatiereserve noch andere financiële reserves heeft waarmee pieken en dalen in de inkomsten kunnen worden opgevangen. Ook zal de commissie haar arbeidsrechtelijke verplichtingen moeten nakomen ingeval van het inkrimpen van de organisatie, door deze andere wijze van financiering. Om de overstap naar een volledig kostendekkend werkende organisatie te stimuleren, is het gewenst dat de overgangperiode niet langer duurt dan vier jaar. Omdat de daling van het aantal adviezen thans moeilijk is in te schatten, zal ik in 2016 een evaluatiemoment inbouwen om te bezien of met het overbruggingsbudget de transitie van de commissie op verantwoorde wijze kan worden afgerond.

De leden van de SP-fractie horen graag wat de regering zal doen als straks over vier jaar onvermijdelijk zal blijken dat de financiering van de Commissie voor de m.e.r. in de overgangperiode veel te krap bemeten is om tegelijkertijd de taken te blijven uitvoeren en een buffer op te bouwen voor de toekomst. Is de regering bereid die periode te verlengen of de financiering te verhogen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe dan?

Vooralsnog ga ik ervan uit dat deze situatie zich niet zal voordoen. Mocht die situatie zich toch voordoen dan zal op dat moment bezien moeten worden hoe hiermee om te gaan. Deze wet staat daaraan niet in de weg. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, zal ik in 2016 de transitie van de Commissie voor de m.e.r. tussentijds evalueren.

De leden van de D66-fractie constateren dat met de voorliggende wijziging van de Wet milieubeheer ook de kosten van vrijwillige adviezen zullen worden doorberekenend aan de gebruikers. De genoemde leden vrezen dat dit de vraag naar het aantal vrijwillige adviezen behoorlijk zal doen afnemen. De regering is echter van mening dat een vermindering van de hoeveelheid adviezen verwaarloosbare consequenties heeft. De genoemde leden snappen deze redenering niet, en vragen de regering deze nader toe te lichten. Daarbij merken deze leden op dat door de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid om beroep aan te tekenen is afgenomen. Dientengevolge zijn deze leden van mening dat het argument dat het risico op een beroepsprocedure een afschrikwekkend effect heeft zeer pover is. In het belang van de kwaliteit van de leefomgeving en het milieu vragen de genoemde leden de regering dan ook de wetswijziging op dit punt te heroverwegen, en vragen zij de regering eveneens te reageren op het voorstel dat de kosten van vrijwillige adviezen wel worden betaald door het Rijk.

Hiervoor is in antwoorden op vragen van de SP uiteengezet dat in vrijwel alle gevallen vrijwillige adviezen de reikwijdte en detailniveau van een MER in de uitgebreide m.e.r.-procedure betreft. In deze gevallen vindt wel inhoudelijke advisering plaats over het MER, maar in een later stadium.

Voor een toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zal dit nauwelijks consequenties hebben. Voor projecten, waarvoor de beperkte m.e.r.-procedure geldt, is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de beoordeling of het voldoende en de juiste informatie van de initiatiefnemer heeft om een besluit te kunnen nemen over een project. Het bevoegd gezag kan deze beoordeling volledig door eigen personeel laten doen dan wel zich daarbij laten ondersteunen door een advies van de commissie. De daling van het aantal vrijwillige adviezen is thans moeilijk in te schatten. Naar verwachting zal de beperkte afname van de beroepsmogelijkheid hierop geen invloed hebben. Als gevolg van de Chw is de mogelijkheid om in beroep te gaan enigszins afgenomen. Dit betreft het relativiteitsvereiste (thans vastgelegd in art. 8.69a van de Awb) en de uitsluiting van niet tot de centrale overheid behorende rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan om beroep in te stellen tegen een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan, indien dat besluit niet tot hen is gericht. Deze beperkingen zijn niet van dien aard dat alleen daarom te verwachten is dat de bevoegde gezagen minder zorgvuldig zullen zijn in de besluitvorming. Ik teken hierbij aan dat in bijna alle gevallen inhoudelijke advisering door de commissie over een MER blijft plaatsvinden.

Het voorstel om vrijwillige adviezen te laten betalen door het Rijk staat haaks op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om de financiering van de verplichte en vrijwillige adviezen van de Commissie voor de m.e.r. volledig te beëindigen en de kosten van de adviezen ten laste te brengen van degenen die baat hebben bij de adviezen. Bovendien is dit niet verenigbaar met de afweging die het bevoegd gezag hoort te maken over de toegevoegde waarde van een vrijwillig advies in relatie tot de kosten. Het laten betalen door het Rijk van de vrijwillige adviezen, zou tot een inefficiënt inschakelen van de Commissie voor de m.e.r. kunnen leiden.

Hoogte van de tarieven

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het klopt dat de Commissie voor de m.e.r. een kostendekkende bedrijfsvoering moet voeren en dus de tarieven maximaal kostendekkend moet laten zijn. Zoals blijkt uit het voorgesteld tweede lid, van artikel 2.23a en de memorie van toelichting dienen de tarieven die de commissie voor haar adviezen in rekening brengt, in beginsel kostendekkend te zijn. De tarieven bedragen niet meer dan nodig is ter dekking van de gemaakte kosten in verband met de te verrichten activiteiten, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de gewenste vermogensopbouw of -afbouw.

Vaststelling- en goedkeuringsprocedures voor de tarieven

Met betrekking tot de prijs/kwaliteitverhouding hebben de leden van de VVD-fractie de vraag in hoeverre het ministerie middels het goedkeuringsproces invloed kan uitoefenen op de inzet van deskundigheid door de Commissie voor de m.e.r. Hoe wordt beoordeeld of de Commissie voor de m.e.r. een redelijke prijs/kwaliteitverhouding hanteert?

De Wet milieubeheer schrijft voor dat de Commissie voor de m.e.r. moet bestaan uit deskundige leden (art. 2.19). De commissie zal, net als nu al gebruikelijk is, verantwoording afleggen door in het jaarverslag een overzicht te geven van de leden en adviseurs die in het voorgaande jaar aan een werkgroep deelnamen. Het jaarverslag zal worden betrokken bij het goedkeuringsproces van de tarieven. Toetsen op een redelijke prijs/kwaliteitsverhouding zal aan de orde komen bij de raadpleging van de gebruikers. De commissie dient in haar verzoek aan de Minister om

goedkeuring van de tarieven haar vaststellingsbesluit te motiveren en daarbij in te gaan op de opvattingen van de gebruikers. De leden van de SP-fractie horen graag op grond van welke criteria de tarieven voor de MER-adviezen worden bepaald en waarom die tarieven in samenspraak met de adviesvragers door het Rijk worden vastgesteld. De tarieven worden vastgesteld op basis van verwachte kosten voor het opstellen van de adviezen in relatie tot het verwachte aantal adviezen. De hoogte van de tarieven wordt mede bepaald door de gewenste positie van het eigen vermogen. Bij de samenspraak met de adviesaanvragers wordt ook gekeken naar de kwaliteit en de doelmatigheid van de dienstverlening.

De leden van de D66-fractie constateren dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een van de partijen is die in de gelegenheid wordt gesteld om hun opvattingen over de hoogte van de voorgestelde tarieven kenbaar te maken. Klopt het dat het ministerie vervolgens ook verantwoordelijk is voor het verlenen van goedkeuring voor de hoogte van deze tarieven, zo vragen deze leden. Zo ja, kan de regering verduidelijken hoe zij in dit geval de dubbele rol van het ministerie beziet, zo vragen deze leden. Ook vragen de genoemde leden of de regering dan kan aangeven of zij deze dubbele rol wenselijk acht, en zo niet, wat zij dan voorstelt om dit te verbeteren.

In het geval van de milieueffectrapportage heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu meerdere rollen. Zo is het ministerie in bepaalde ruimtelijke en infrastructurele plannen en projecten zowel bevoegd gezag als initiatiefnemer. Daarnaast is het ministerie belast met de regelgeving en de financiering van het instrument milieueffectrapportage. Die onderdelen van het ministerie die de rol van bevoegd gezag vervullen, zullen worden aangesproken als gebruiker van de adviezen van de commissie. Een ander onderdeel van het ministerie zal het verzoek om goedkeuring van de tarieven beoordelen en de Minister hierover adviseren. Op deze wijze bestaat er binnen het ministerie de nodige functiescheiding

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts te verduidelijken of er voor dit wetsvoorstel ook maatschappelijke organisaties zijn geconsulteerd. Zo ja, dan horen deze leden graag welke maatschappelijke organisaties. Zo nee, dan horen deze leden graag een toelichting van de regering op de vraag waarom er geen maatschappelijke organisaties zijn geconsulteerd.

Naast de andere overheden, vertegenwoordigd door IPO, VNG en UvW zijn er geen andere maatschappelijke organisaties zoals werkgeversverenigingen en natuur- en milieu-organisaties, tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel geconsulteerd. Reden is dat alleen de bevoegde gezagen een advies kunnen vragen aan de Commissie voor de m.e.r. en het wetsvoorstel andere maatschappelijke organisaties dus niet rechtstreeks raakt.

De leden van de D66-fractie vragen de regering tevens te verduidelijken wat de voor- en nadelen zijn van tariefstelling door de Commissie voor de milieueffectrapportage en van andere manieren van tariefstelling, zoals tariefstelling door het ministerie. Gekozen is in het voorstel voor tariefstelling door de Commissie voor de m.e.r., met goedkeuring van de tarieven door de Minister. Voordeel van dit voorstel is dat het de eigen verantwoordelijkheid van de Commissie voor de m.e.r. benadrukt, met eindverantwoordelijkheid van de Minister. Een belangrijk deel van de informatie waarop de tariefstelling wordt gebaseerd, zal ook van de commissie afkomstig moeten zijn. Ook bij een

tariefstelling door de Minister, zou het ministerie voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de gegevens van de commissie. Het voorstel komt dan ook het meest overeen met de feitelijke gang van zaken bij het vaststellen van tarieven.

Bestuurlijke lasten

De leden van de D66-fractie constateren dat IPO, VNG en UvW zich het recht hebben voorbehouden om het besluit om de bestuurlijke lasten niet te compenseren opnieuw aan de orde te stellen bij implementatie van de toekomstige wijziging van de Europese mer-richtlijn. Graag ontvangen de genoemde leden een verduidelijking van de regering wat dit voorbehoud concreet betekent en welke gevolgen dit kan hebben.

Door de Europese Commissie is een voorstel voor wijziging van de merrichtlijn ingediend. Over dit voorstel zal binnenkort worden onderhandeld tussen Europese Commissie, lidstaten en het Europees Parlement. Als gevolg van dit voorstel is het denkbaar dat de positie van de Commissie voor de m.e.r. wordt gewijzigd. Het voorbehoud van de andere overheden om de zaak opnieuw aan de orde te stellen bij implementatie van de toekomstige wijziging van de Europese merrichtlijn is dan ook logisch. Overigens lijkt het niet heel waarschijnlijk dat de positie van de Commissie voor de m.e.r. ook daadwerkelijk in betekende mate zal wijzigen door het voorstel tot wijziging van de merrichtlijn.

Verhouding met Omgevingswet

De leden van de D66-fractie vragen de regering te verduidelijken of deze wijziging van de Wet milieubeheer integraal zal worden opgenomen in de Omgevingswet, of dat er eventueel nog zaken zullen worden gewijzigd.

Het ligt inderdaad in de bedoeling om het onderhavige voorstel integraal op te nemen in de Omgevingswet. Het is daarbij niet uitgesloten dat er een lichte verschuiving plaatsvindt van wetsniveau naar amvb-niveau, maar inhoudelijk ligt het in de bedoeling om geen wijzigingen aan te brengen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel II

De leden van de D66-fractie zijn niet overtuigd van het nut en de noodzaak dat de voorliggende wijziging van de wet bij koninklijk besluit in werking zal moeten treden. Deze leden ontvangen dan ook graag een uitgebreide toelichting van de regering op dit punt.

Het ligt in de bedoeling het wetsvoorstel 1 januari 2014 in werking te laten treden. Omdat het echter niet zeker is dat het voorstel tijdig wordt aangenomen door de Staten-Generaal, is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De reden voor inwerkingtreding bij KB is dat het nodig is om, als 1 januari 2014 niet wordt gehaald, na goedkeuring door beide kamers van de Staten-Generaal en rekening houdend met de praktische invoering, een geschikte datum voor inwerkingtreding te kunnen kiezen.

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