

Vergaderjaar 2010–2011

31 755

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

M

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 november 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu / Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft in de vergaderingen van 22 juni en 6 juli 2010 het door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorgehangen besluit tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage² aan de orde gesteld.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben naar aanleiding hiervan bij brief van 9 juli 2010 een aantal vragen aan de minister voorgelegd.

De leden van de fractie van de **SP** hebben zich bij deze vragen aangesloten.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft op 19 november 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Van den Berg (SGP), vac. (VVD), Swenker (VVD), Meindertsma (PvdA) voorzitter, Eigeman (PvdA), Putters (PvdA), Meulenbelt (SP), Slagter-Roukema (SP), Leijne (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Goijert (CDA), Hendrikk (CDA), Janse de Jonge (CDA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA) (vice-voorzitter), Willems (CDA), Asscher (VVD), Hofstra (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Meurs (PvdA), Slager (SP), Smaling (SP), De Boer (CU), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Kamerstuk EK, 2009–2010, 31 755, L.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 9 juli 2010

In de vergaderingen van de commissie voor VROM/WWI van 22 juni en 6 juli 2010 is het door u voorgehangen besluit tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage¹ aan de orde geweest. De leden van de fractie van de **PvdA** willen naar aanleiding hiervan de volgende vragen aan u voorleggen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen van de regering om het Besluit milieueffectrapportage te wijzigen. Bij de plenaire behandeling van de wetgeving rondom de modernisering van de MER stonden een wetstechnisch en inhoudelijk argument sterk centraal. Het wetstechnische argument betreft de verhouding tussen de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving in Besluiten en Amvb's. In lagere regelgeving moeten geen principes worden geïntroduceerd die niet in de Wet zijn verankerd. Inhoudelijk ging het de leden van de PvdA-fractie om de zorgvuldige weging van het belang van milieu, leefkwaliteit, natuurbehoud en gezondheid ten opzicht van economie, bouwen en mobiliteit. De roep om minder en snellere procedures mag niet ten koste gaan van die zorgvuldigheid. Ten aanzien van het voorgehangen Besluit MER hebben deze leden nu enkele wetstechnische en inhoudelijke vragen.

1. De regering stelt een verschuiving voor van activiteiten op de huidige C-lijst (waar een MER plicht bestaat) naar de D-lijst (waar een MER beoordelingsplicht bestaat). De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat het systeem van indicatieve drempelwaarden voor projecten op de D-lijst geen wettelijke basis vindt in de bovenliggende wet, waardoor de situatie ontstaat dat projecten onterecht aan een MER-beoordeling kunnen worden onttrokken. Deelt de regering deze analyse? Zo nee, kan de regering dan aangeven op welke wettelijke normen het verschuiven van projecten van de C-lijst naar de D-lijst is gebaseerd? Zo ja, is zij voornemens te komen met een wetswijziging?
2. De leden van de PvdA-fractie menen dat het bij een groot aantal geselecteerde projecten voor de D-lijst gaat om complexe projecten. Zowel de wetgever als het Europese Hof van Justitie benadrukken dat complexe projecten een zorgvuldige beoordeling behoeven. Wanneer dit onterecht niet gebeurt moet er later alsnog een MER worden uitgevoerd. De PvdA-fractie is er van overtuigd dat dit tot meer procedures en bureaucratie leidt. Het is verstandiger de complexe projecten op de C-lijst te laten staan of op de D-lijst een voorttoets in te bouwen om zorgvuldig na te gaan of MER beoordeling nodig is. Deelt de regering deze analyse? Zo nee, waarom niet en hoe is zij dan voornemens extra administratieve last te voorkomen? Zo ja, is zij bereid een voorttoets in te bouwen zoals ook de Commissie voor de MER in haar brief d.d. 29 juni 2010 voorstelt?
3. De leden van de PvdA-fractie constateren dat met de wijziging van het Besluit MER meer verantwoordelijkheden bij gemeenten en provincies komen te liggen om activiteiten te beoordelen op hun MER-plicht. Graag vernemen deze leden van de regering hoe de gemeenten en provincies hierover oordelen en of de capaciteit, kennis en kunde aanwezig zijn om dit te doen. Graag vernemen deze leden ook een reactie op de brief van het IPO d.d. 2 juli 2010, waarin het IPO zijn zienswijze op het voorstel tot wijziging besluit m.e.r. kenbaar heeft gemaakt.

¹ Kamerstuk EK, 2009–2010, 31 755, L

4. De leden van de PvdA-fractie krijgen graag inzicht in de aard en het aantal project- en plan-MER's dat naar de inschatting van de regering in de komende jaren uitgevoerd zal moeten worden onder het nu voorgestelde regime. Wat betekent dit bovendien voor de benodigde financiën voor het uitvoeren van MER's, de financiële consequenties voor gemeenten en provincies en voor de bekostiging van de Commissie voor de MER?
5. Tot slot ontvangen de leden van de PvdA-fractie graag een reactie van de regering op de brief van de Commissie voor de MER d.d. 29 juni 2010, met daarin de zienswijze op het voorstel tot wijziging van het Besluit MER.

De leden van de commissie zien met belangstelling uit naar uw reactie.

Voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
M. C. Meindersma

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2010

Hierbij bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, landbouw en Innovatie, de antwoorden aan op de lijst van vragen van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het Besluit houdende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer) (reparatie en modernisering), kamerstuk 31 755, nr.38. De Kamervragen zijn op 9 juli 2010 ingezonden en hebben als kenmerk 146635U.

Nederland is door het Europese Hof veroordeeld voor het niet voldoen aan de mer-richtlijn. Bij reparatie van de wetgeving dient voorop te staan dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, aan een mer moeten worden onderworpen. Bij de richtlijn horen twee bijlagen met projecten die in elk geval als project moeten gelden in de zin van de richtlijn. Voor Bijlage I-projecten (in Nederland opgenomen in onderdeel C van de bijlage van het Besluit mer) geldt altijd een mer-plicht. Voor in Bijlage II van de richtlijn opgenomen projecten (in Nederland opgenomen in onderdeel D van de bijlage van het Besluit mer) geldt dat lidstaten door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van door hun vastgestelde drempelwaarden of criteria, bepalen of een project aan een mer moet worden onderworpen. Nederland heeft gekozen voor een «onderzoek per geval» maar dan alléén voor activiteiten boven de D-drempelwaarde. Er bestaat geen verplichting om activiteiten te beoordelen die beneden de drempel vallen. Als een lidstaat werkt met drempelwaarden voor de projecten uit bijlage II dan moeten alle selectiecriteria uit bijlage III van de richtlijn hierin betrokken worden. Het gaat dan om selectiecriteria als omvang en andere kenmerken van de projecten, de locatie van een project en kenmerken van het potentiële effect. Dat blijkt moeilijk te zijn. De drempelwaarden in Nederland betreffen over het algemeen alleen de omvang van een project en niet de locatie van het project of de cumulatie van effecten met andere plannen en projecten. Hierdoor was volgens het Europese Hof niet gegarandeerd dat alle projecten – ook die beneden de D-drempel – die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, worden onderworpen aan de mer-procedure.

Als antwoord op de veroordeling heb ik er nu voor gekozen om het Besluit mer zo te wijzigen dat alle projecten uit bijlage II (onderdeel D van de bijlage van het Besluit mer) moeten worden onderworpen aan een «onderzoek per geval». Boven de D-drempelwaarde vindt het onderzoek per geval plaats via de mer-beoordelingsprocedure. Beneden de D-drempelwaarde wordt dit onderzoek door het bevoegd gezag gedaan binnen de moederprocedure van de besluitvorming over bijvoorbeeld een vergunningaanvraag, ruimtelijk plan, etc..

Alvorens op de individuele vragen in te gaan wil ik op twee belangrijke aspecten ingaan. Het betreft allereerst het door een aantal van u gevraagde inzicht in de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Als tweede ga ik in op mijn aanvankelijke voorstel voor het opnemen van de categorie D51.

Vergelijking met huidige situatie

Bij de weging van de zwaarte van de effecten van het wijzigingsvoorstel (verandering in aantal mer-beoordelingen, uit te voeren mer-ren en de

daaraan gekoppelde administratieve en bestuurlijke lasten) is van groot belang welke situatie als referentie wordt gehanteerd. In de navolgende beantwoording van uw vragen hanteer ik de huidige mer-praktijk als referentie, dus de situatie waarbij sprake is van onderimplementatie van de EU-richtlijn en niet de praktijksituatie tot 15 oktober 2009, de datum van de veroordeling van het Europese Hof. De geringe toename van mer(beoordelings)-trajecten met bijbehorende lasten als gevolg van dit wijzigingsvoorstel dient geplaatst te worden tegen de achtergrond van het gegeven dat deze kosten in het verleden ten onrechte achterwege zijn gebleven.

Categorie D51

Ik heb van diverse kanten zienswijzen ontvangen die bijna allemaal ingaan op de bezwaren die de toevoeging van categorie D51 met zich mee zou brengen: de mer-beoordelingsplicht zou veel ruimer worden en het aantal planmerren zou fors toenemen. In de zienswijzen zijn ook alternatieve oplossingen genoemd en is aangeboden om mee te denken over een betere oplossing.

Om die reden is er in de afgelopen maanden overleg gevoerd met de betrokken departementen, VNG, IPO en medewerkers van de Commissie voor de mer. In dat overleg is gebleken dat er een betere formulering gevonden kon worden die enerzijds voldoet aan de uitspraak van het Europese Hof en de recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State en anderzijds niet de nadelen van de eerder voorgestelde categorie D51 in zich heeft.

Er is gekozen voor een formulering in het Besluit m.e.r. die nauw aansluit bij de Nederlandse jurisprudentie¹. De essentie van het voorstel blijft dat de mer-beoordelingsplicht wordt uitgebreid naar die gevallen beneden de drempelwaarde van de D-lijst waarin naar het oordeel van het bevoegd gezag selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de mer-richtlijn hiertoe aanleiding kunnen geven. Door deze bepaling, die in artikel 2, vijfde lid, zal worden opgenomen ter vervanging van de voorgestelde categorie D51, vormen de D-drempelwaarden geen uitsluitingsdrempel meer en zijn ze als het ware indicatief geworden. In het vervolg wordt de term indicatief gehanteerd om aan te geven dat de drempel geen vaste onderdrempel meer is.

In de gewijzigde aanpak hoeft voor de beoordeling beneden de D-drempelwaarden geen aparte procedure te worden doorlopen. Deze wordt ingebed in de moederprocedure. Het oordeel van het bevoegd gezag kan in de praktijk bijvoorbeeld gevormd worden tijdens het vooroverleg van een vergunning.

Op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient het bevoegd gezag zijn keus om géén mer-beoordeling te maken voor een activiteit die beneden de drempelwaarde valt, te motiveren in de overwegingen van het moederbesluit, dat wil zeggen het besluit waaraan de mer-plicht is gekoppeld.

Minimaal zal dan als motivering opgenomen moeten zijn dat niet is gebleken van andere selectiecriteria als bedoeld in bijlage III van de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling die leiden tot een mer-beoordelingsplicht. «Andere» wil in elk geval zeggen andere selectiecriteria dan die al betrokken zijn bij het bepalen van de drempelwaarde in kolom 2 van onderdeel D van het Besluit mer. Naar mate er meer belangen zijn betrokken bij het besluit, ligt het in de rede de motivering uitvoeriger te doen. Met de voorgestelde werkwijze wordt voldaan aan het Hofarrest van 15 oktober 2009. Het voorstel heeft de steun van alle partijen die de afgelopen maande bij het overleg zijn betrokken.

¹ Respectievelijk zaaknummer 200904456/1/M2 en 200904695/1/M1.

De nieuwe oplossing is inmiddels ook voorgelegd aan de Europese Commissie.

Vanuit de richtlijn zijn twee zaken van belang: allereerst moet worden verzekerd dat de projecten die onder de richtlijn vallen en die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, worden onderworpen aan een mer-procedure. Doordat de drempels indicatief zijn geworden is hieraan voldaan. Ten tweede is van belang dat het besluit ter beschikking van het publiek wordt gesteld. Door dit in de motivering bij het moederbesluit op te nemen is ook aan deze eis voldaan.

Door het laten vervallen van categorie D51 is ook de automatische planmer-verplichting voor alle gevallen beneden de D-drempel vervallen. Indien een plan slechts activiteiten kent die allen beneden de indicatieve drempelwaarden vallen, dan moet per activiteit aan de hand van de selectiecriteria van de richtlijn worden beoordeeld of voor die activiteit in het plan een mer-beoordeling noodzakelijk is. Zo nee, dan geldt er voor het plan geen verplichting voor een planmer. Immers als geen aanzienlijke milieueffecten van in de D-lijst genoemde activiteiten beneden de indicatieve drempelwaarde zijn te verwachten, is ook geen planmer nodig. In de motivering van het plan zal het resultaat van de beoordeling worden opgenomen. De verwachting is dat de toename van het aantal planmerren als gevolg van deze oplossing gering zal zijn. Boven de indicatieve D-drempel en de C-drempel blijft de situatie zoals hij is. Als het plan dergelijke mer(beoordelings)-plichtige activiteiten mogelijk maakt, blijft planmer wel verplicht.

De nieuwe oplossing beoogt hetzelfde doel: indicatief maken van de drempels, zodanig dat een vangnet ontstaat dat *alle* projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, kan opvangen. Grote winst van deze oplossing is dat het vangnet in de moederprocedure is verwerkt, waardoor de extra lasten zo laag mogelijk kunnen worden gehouden.

In de beantwoording wordt, waar relevant, teruggegrepen op bovenstaande toelichting.

Vraag 1:

De regering stelt een verschuiving voor van activiteiten op de huidige C-lijst (waar een MER plicht bestaat) naar de D-lijst (waar een MER beoordelingsplicht bestaat). De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat het systeem van indicatieve drempelwaarden voor projecten op de D-lijst geen wettelijke basis vindt in de bovenliggende wet, waardoor de situatie ontstaat dat projecten onterecht aan een MER-beoordeling kunnen worden onttrokken. Deelt de regering deze analyse? Zo nee, kan de regering dan aangeven op welke wettelijke normen het verschuiven van projecten van de C-lijst naar de D-lijst is gebaseerd? Zo ja, is zij voornemens te komen met een wetswijziging?

Antwoord 1:

De C-lijst is gebaseerd op artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer. De D-lijst geeft uitvoering aan artikel 7.2, eerste lid, onder b van diezelfde wet.

De C-lijst is het gevolg van bijlage I van de merrichtlijn, deze bijlage geeft aan voor welke activiteiten een merplicht geldt. De D-lijst geeft invulling aan bijlage II van die richtlijn, bijlage II benoemt de activiteiten waarvoor een mer-beoordeling uitgevoerd moet worden.

Op de C-lijst stonden tot nu toe diverse koppen op de richtlijn, bijvoorbeeld activiteiten die in de richtlijn in bijlage II zijn opgenomen. Om strikter bij de richtlijn te blijven, zijn die nu verplaatst naar de D-lijst. Het indicatief maken van de drempelwaarden is gebaseerd op artikel 7.2, achtste lid, van de Wet milieubeheer. Dat artikellid maakt het mogelijk categorieën van gevallen aan te wijzen. Zoals in de inleiding is aangegeven zal zowel boven als beneden de drempel een merbeoordeling

uitgevoerd moeten worden, echter beneden de drempel kan dit worden uitgevoerd in de moederprocedure.

Vraag 2:

De leden van de PvdA-fractie menen dat het bij een groot aantal geselecteerde projecten voor de D-lijst gaat om complexe projecten. Zowel de wetgever als het Europese Hof van Justitie benadrukken dat complexe projecten een zorgvuldige beoordeling behoeven. Wanneer dit onterecht niet gebeurt, moet er later alsnog een MER worden uitgevoerd. De PvdA-fractie is er van overtuigd dat dit tot meer procedures en bureaucratie leidt. Het is verstandiger de complexe projecten op de C-lijst te laten staan of op de D-lijst een voortoets in te bouwen om zorgvuldig na te gaan of MER beoordeling nodig is. Deelt de regering deze analyse? Zo nee, waarom niet en hoe is zij dan voornemens extra administratieve last te voorkomen? Zo ja, is zij bereid een voortoets in te bouwen zoals ook de Commissie voor de MER in haar brief d.d. 29 juni 2010 voorstelt?

Antwoord 2:

Activiteiten die verschoven zijn van de C-lijst naar de D-lijst, vallen onder de mer-beoordelingsplicht. Het bevoegd gezag moet dan beoordelen of een mer moet worden uitgevoerd. De mer-beoordeling moet uiteraard zorgvuldig gebeuren.

Activiteiten zijn om twee redenen complex genoemd. De eerste reden is dat het activiteiten betreft die meerdere effecten met zich meebrengen, zoals bijv. bij wegen (geluid, luchtkwaliteit, doorsnijding van een gebied). De andere reden is dat het besluit dat over die activiteit wordt genomen geen milieuvergunning is, en daarom binnen de besluitvorming de aandacht voor milieuaspecten mogelijk ondergeschikt kan zijn. Om die redenen heeft de wetgever ervoor gekozen om, in geval van mer-plicht, de uitgebreide procedure van kracht te laten zijn: dat heeft twee belangrijke zaken extra: participatie in de voorfase en verplichte advisering door de Commissie voor de mer. Ook in de huidige situatie zijn er vele complexe activiteiten die in de mer-beoordelingslijst zitten. Complex betekent niet per se dat er aanzienlijke milieugevolgen zullen zijn. Uit de mer-beoordeling zal volgen of dat in een specifiek geval ook te verwachten is.

Ik sta positief tegenover de door de Commissie voor de mer voorgestelde voortoets, deze zal ik dan ook in het wijzigingsvoorstel verankeren zoals in de inleiding is aangegeven. Dit heeft overigens betrekking op alle gevallen die beneden de D-drempelwaarde liggen, en betreft niet specifiek de gevallen die verschoven zijn van de C-lijst naar de D-lijst.

Vraag 3:

De leden van de PvdA-fractie constateren dat met de wijziging van het Besluit MER meer verantwoordelijkheden bij gemeenten en provincies komen te liggen om activiteiten te beoordelen op hun MER-plicht. Graag vernemen deze leden van de regering hoe de gemeenten en provincies hierover oordelen en of de capaciteit, kennis en kunde aanwezig zijn om dit te doen. Graag vernemen deze leden ook een reactie op de brief van het IPO d.d. 2 juli 2010, waarin het IPO zijn zienswijze op het voorstel tot wijziging besluit m.e.r. kenbaar heeft gemaakt.

Antwoord 3:

Zoals in de inleiding is vermeld, is er in goed overleg met o.a. vertegenwoordigers van de provincies en gemeenten een betere oplossing tot stand gekomen. Deze oplossing heeft de steun van alle partijen. Er is niet zozeer sprake van meer verantwoordelijkheid. Deze motivering is nieuw voor activiteiten die zich beneden de huidige drempels in de D-lijst bevinden, al is in veel gevallen uit hoofde van de verplichting van artikel 3:46 Awb (motiveringsbeginsel) het bevoegd gezag altijd al gehouden om milieueffecten in beeld te brengen.

Zoals gezegd zijn vertegenwoordigers van de provincies betrokken bij de nieuwe oplossing. IPO heeft desgevraagd aangegeven een mondelinge of schriftelijke beantwoording van hun zienswijze niet nodig te vinden. Ik verwijs u nog naar de bijgevoegde beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer, waar de meeste door IPO ingebrachte punten in terug komen.

Vraag 4:

De leden van de PvdA-fractie krijgen graag inzicht in de aard en het aantal project- en plan-MER's dat naar de inschatting van de regering in de komende jaren uitgevoerd zal moeten worden onder het nu voorgestelde regime. Wat betekent dit bovendien voor de benodigde financiën voor het uitvoeren van MER's, de financiële consequenties voor gemeenten en provincies en voor de bekostiging van de Commissie voor de MER?

Antwoord 4:

Zoals in paragraaf 4 van de nota van toelichting is aangegeven wordt uitgegaan van een nettoafname van 3 project Mer-ren. Door het voorstel van de nieuwe oplossing, zullen er verder nauwelijks extra planmer-ren ontstaan. De financiële consequenties voor overheden zijn beschreven in paragraaf 5 van de nota van toelichting.

De Commissie voor de mer wordt bekostigd door vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten. Voorafgaand aan een jaar wordt het aantal adviezen begroot door de Commissie voor de mer. Hierin wordt met rekening gehouden met de belangrijkste ontwikkelingen, deze geringe afname valt daar niet onder.

Vraag 5:

Tot slot ontvangen de leden van de PvdA-fractie graag een reactie van de regering op de brief van de Commissie voor de MER d.d. 29 juni 2010, met daarin de zienswijze op het voorstel tot wijziging van het Besluit MER.

Antwoord 5:

Zoals in de inleiding is aangegeven is de Commissie voor de mer betrokken geweest bij het overleg over een betere oplossing. Het voorstel ter vervanging van de eerder gepubliceerde categorie D51 kan op de instemming van de Commissie voor de mer rekenen. Andere ingebrachte punten zijn bilateraal met de Commissie voor de mer besproken. Verder verwijs ik u naar de bijgevoegde antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer, waarin de meeste van de door de Commissie voor de mer ingebrachte punten zijn verwerkt.

Ik vertrouw erop u vragen hiermee voldoende te hebben beantwoord.

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