

Vergaderjaar 2012–2013

33 686

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Dit voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer voorziet in het regelen van een basis om een vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de commissie) in rekening te kunnen brengen.

De commissie heeft op grond van artikel 2.17 van de Wet milieubeheer tot taak het bevoegd gezag van advies te dienen met betrekking tot milieueffectrapporten. Dit milieueffectrapport (verder: MER) kan betrekking hebben op plannen (de plan-MER) en op besluiten (besluit-MER). Voorts kan de commissie worden gevraagd om te adviseren over de reikwijdte en detailniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen (artikelen 7.8 en 7.27, tweede lid), over het voornemen om een plan op te stellen waarvoor een MER is vereist (artikel 7.9) of over het voornemen een besluit te nemen waarvoor een MER is vereist (artikel 7.27, tweede lid). Naast de (verplichte en vrijwillige) adviesfunctie heeft de commissie ook een kennisfunctie.

De financiering van de verplichte adviezen van de commissie komt thans nog geheel voor rekening van het Rijk (het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M) (60%), het ministerie van Economische Zaken (EZ) (30%) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (10%). In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-1 is bepaald dat de financiering van de commissie door het Rijk met ingang van 1 januari 2014 zal worden beëindigd en dat het bevoegd gezag zelf zal moeten betalen voor de adviezen van de commissie. Dit dwingt dan tot een wettelijke regeling van de vergoeding van de adviezen, waarin het onderhavige voorstel voorziet.

Doorberekenen kosten Commissie voor de m.e.r.

Het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-1 was o.a. gebaseerd op de Brede heroverwegingen die in 2009 hebben plaatsgevonden. In het Rapport «Ruimte voor Leven» van werkgroep 2 Leefomgeving en Natuur zijn verschillende beleidsvarianten uitgewerkt die besparingen opleveren

voor de rijksbegroting met zo min mogelijk negatieve effecten op de maatschappelijke welvaart (in brede zin). Op het gebied van de leefomgeving en natuur is overheidsdienstverlening voor een belangrijk deel onbeprijsd. Het gaat dan om bijvoorbeeld het verlenen van milieuvergunningen en afvalbeschikkingen en de advisering door de Commissie voor de m.e.r. Deze werkgroep heeft geadviseerd om de kosten van een advies door te berekenen aan het bevoegd gezag dan wel aan de initiatiefnemer (private partijen en overheden). Door de kosten via het bevoegd gezag te laten dragen door de initiatiefnemer van een plan of project wordt de rekening betaald door de baathebber. In 2009 waren de initiatiefnemers voor 50% overheden (met name gemeenten) en voor 50% private partijen. Het Kabinet Rutte-2 heeft daarom voor het alternatief «doorberekenen aan het bevoegd gezag» gekozen. Waar mogelijk kan het bevoegd gezag de kosten doorberekenen in de leges. Voor besluiten op basis van de Wet milieubeheer geldt evenwel een vrijstelling van leges.

In geval van de verplichte adviezen is alleen sprake van een financieel gevolg voor het bevoegd gezag dan wel de initiatiefnemer en zijn er geen gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming of de kwaliteit van de leefomgeving.

In geval van de vrijwillige adviezen moet bij de beoordeling van de gevolgen onderscheid worden gemaakt tussen de vrijwillige toetsingsadviezen enerzijds en de vrijwillige adviezen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER en overige vrijwillige adviezen anderzijds. Sinds de modernisering van de m.e.r.-regelgeving in 2010 worden er jaarlijks slechts een paar vrijwillige toetsingsadviezen gevraagd. De huidige vrijwillige adviezen betreffen bijna allemaal adviezen over reikwijdte en detailniveau. De hierboven genoemde werkgroep heeft onderkend dat het vragen van kostendekkende tarieven voor vrijwillige toetsingsadviezen ertoe kan leiden dat er minder vrijwillige toetsingsadviezen worden gevraagd. Gevolg van het ontbreken van het toetsingsadvies kan zijn dat er in de beginperiode vaker gerechtelijke procedures worden gevoerd over de impact van milieu in de besluitvorming. Op termijn kan dit echter ook tot gevolg hebben dat initiatiefnemers zorg dragen voor een hoger kwaliteitsniveau van de ingebrachte milieuinformatie in het MER, omdat zij anders een groot risico lopen door beroepsprocedures.

Het niet vragen van een advies over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER kan naar de mening van de regering enkel tot gevolg hebben dat bij toetsing van het MER blijkt dat het onvolledig is en er alsnog aanvullingen nodig zijn. Dit kan leiden tot extra kosten maar heeft geen gevolgen voor de kwaliteit van het besluit en de kwaliteit van de leefomgeving. Omdat het om slechts enkele vrijwillige toetsingsadviezen per jaar gaat, worden de risico's van het doorberekenen voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor de kwaliteit van de leefomgeving verwaarloosbaar geacht.

Hoogte van de tarieven

Thans vergoedt het Rijk alleen de adviezen van de commissie die op grond van de wet verplicht zijn volledig. Op verzoek van het bevoegd gezag wordt de commissie ook veelal gevraagd te adviseren over niet verplichte MER'en, over een notitie reikwijdte en detailniveau en over het voornemen om een plan of besluit te nemen waarvoor een MER is vereist. Deze vrijwillige adviezen worden thans slechts gedeeltelijk vergoed door het Rijk. Het bevoegd gezag dat een advies vraagt zal met ingang van 1 januari 2014 zelf de kosten van zowel de verplichte adviezen als de vrijwillige adviezen moeten betalen. De commissie is verantwoordelijk voor een kostendekkende bedrijfsvoering. Dit betekent dat de tarieven die de commissie voor haar adviezen in rekening brengt, in beginsel kostendekkend dienen te zijn. De tarieven bedragen niet meer dan nodig is ter dekking van de gemaakte kosten in verband met de te verrichten

activiteiten. De hoogte van de tarieven wordt mede bepaald door de gewenste vermogensopbouw of- afbouw. In 2012 was de gemiddelde kostprijs van een advies € 25.000,- met globaal een bandbreedte van € 15.000,- tot € 50.000,- (met uitschieters naar boven en beneden). In de nieuwe situatie is bovendien 21% btw verschuldigd.

Vaststelling- en goedkeuringsprocedure van de tarieven

Er is gekozen voor goedkeuring van de tarieven door de Minister van Infrastructuur en Milieu (verder: de Minister), omdat sprake is van een publiek belang. De verplichte en vrijwillige kwaliteitsborging van het MER door de commissie dient te worden gecontinueerd tegen een redelijke prijs-/kwaliteitsverhouding en een gewenste positie van het eigen vermogen. De tariefstelling door de commissie moet worden onderbouwd met in ieder geval een werkplan en een begroting voor het eerstvolgende jaar. Het werkplan moet tevens een visie bevatten op de ontwikkelingen voor de eerstvolgende vier jaren met betrekking tot aard en omvang van de aan de commissie toebedeelde taken, de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de organisatie en een raming van de kosten en de opbrengsten en de verwachte positie van het eigen en vreemd vermogen. Daarnaast moet de commissie jaarlijks verantwoording afleggen met een jaarverslag en een jaarrekening, die vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een door de commissie aangewezen accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De specifieke informatiebehoefte van het ministerie waarin het jaarverslag en de jaarrekening moeten voorzien, alsmede de specifieke eisen die het ministerie stelt aan de daarnaar jaarlijks uit te voeren accountantscontrole, zijn vastgelegd in het daartoe tussen commissie en ministerie overeengekomen controleprotocol.

Voordat de tarieven door de commissie worden vastgesteld, dient de commissie de gebruikers van de adviezen (het bevoegd gezag vertegenwoordigd door IPO, VNG, het Ministerie van I en M en het Ministerie van EZ) gelegenheid te geven hun opvattingen over de voorgestelde tarieven in relatie tot de kwaliteit en de doelmatigheid van de dienstverlening door de commissie kenbaar te maken. 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.

Artikel 2.23 bepaalt dat de commissie een bureau heeft, dat onder leiding staat van de secretaris van de commissie. Het bureau was tot 1992 onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Er is op 12 december 1991 door de toenmalige Ministeries van VROM en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een privaatrechtelijke stichting opgericht: de Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. Deze stichting heeft tot doel:

- Het bieden van ondersteunende diensten aan de commissie bij de uitvoering van haar taak conform artikel 2.17 en volgende van de Wet milieubeheer;
- Het vervullen van andere dan de hiervoor begrepen taken die de stichting door de overheid worden opgedragen.

Elke bedrijfsuitoefening welke commercieel risico voor de stichting zou kunnen meebrengen is uitgesloten.

Het bestuur van de stichting wordt gevormd door de voorzitter van de commissie en vier door het stichtingsbestuur zelf benoemde leden, waarvan twee leden tevens plaatsvervangend voorzitter van de commissie moeten zijn en twee onafhankelijke leden, die geen plaatsvervangend voorzitter of lid van de commissie mogen zijn. De voorzitter en plaatsvervangende voorzitters van de commissie worden benoemd door de Koningin op voordracht van de Ministers van IenM, EZ en OCW. De

subsidie van het Rijk wordt thans verleend aan de Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. Waar in het wetsartikel 2.23a staat dat de tarieven worden vastgesteld en in rekening worden gebracht door de commissie betekent dit in de praktijk dat dit door de Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. gebeurt.

Bestuurlijke lasten

In 2011 heeft de commissie 210 adviezen uitgebracht, waarvan 130 toetsingsadviezen, 60 adviezen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER en 20 overige adviezen. De verwachting is dat dit aantal in de komende jaren (tot het moment van inwerking treden van de aangekondigde Omgevingswet) iets zal dalen in verband met de tariefstijging van de vrijwillige adviezen. De totale kosten van de adviesfunctie van de commissie zijn voor 2013 begroot op circa 5 miljoen euro. Circa 55% van deze kosten betreft de verplichte toetsingsadviezen, hetgeen betekent dat de bestuurlijke lasten van dit wetsvoorstel op basis van de begroting 2013 circa 2,75 miljoen euro bedragen.

In de afgelopen jaren was circa 70% van de verplichte adviezen gericht aan gemeenten, 20% aan provincies en 10% aan het Rijk.

In dit voorstel van wet is geen sprake van een wijziging in taken of activiteiten door provincies of gemeenten of het op zich nemen van een nieuwe taak. Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet ziet niet op de situatie die zich hier voordoet, namelijk het moeten gaan betalen voor verplicht advies van de commissie dat voorheen gratis was voor de andere overheden.

De bestuurlijke lasten zullen niet worden gecompenseerd, omdat het bevoegd gezag zelf profijt heeft van de adviezen. Zonder advies van de commissie zou er een grotere verantwoordelijkheid en daarmee ook tijdsbeslag bij het bevoegd gezag komen te liggen om de deugdelijkheid en volledigheid van het MER te toetsen. Een advies van de commissie kan ook vertraging in een latere fase helpen voorkomen.

Voorts hebben de adviezen bij de gemeenten in circa 80% van de gevallen betrekking op eigen plannen en projecten. Bij de provincies gaat het in circa 30% van de gevallen om eigen plannen en projecten. Het Rijk is van mening dat de kosten van het advies meegenomen moeten worden in de kosten van het eigen plan of project van een gemeente of provincie, zoals dat nu ook al gebeurt met de kosten van de m.e.r.-procedure en de kosten van het opstellen van het MER.

De overige adviezen betreffen vooral besluiten op basis van de Wet milieubeheer waarvoor een vrijstelling van leges geldt. In een beperkt aantal gevallen betreft het besluiten op basis van de Waterwet en de Ontgrondingenwet, waarvoor wel leges gelden.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn IPO, VNG en UvW betrokken. Zij hebben het standpunt om de bestuurlijke lasten niet te compenseren voor kennisgeving aangenomen. Zij houden zich echter het recht voor om eventueel bij de implementatie van de toekomstige wijziging van de EU merrichtlijn het onderwerp opnieuw aan de orde te stellen.

Deze wet schept geen verplichtingen voor bedrijven of burgers en heeft derhalve geen gevolgen voor de administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten.

Verhouding met Omgevingswet

De onderhavige wijziging loopt vooruit op de Omgevingswet waarin een regeling zal worden opgenomen met betrekking tot milieueffectrapportage. De onderhavige regeling zal dan eveneens worden opgenomen in de Omgevingswet. Zoals in de inleiding is aangegeven zal er met ingang van 1 januari 2014 moeten zijn voorzien in een wettelijke regeling

van de vergoeding van adviezen van de commissie. De Omgevingswet zal er dan nog niet zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Zoals in het algemeen gedeelte van de toelichting is opgemerkt, is gekozen voor een goedkeuring door de Minister van door de commissie vastgestelde tarieven omdat sprake is van een publiek belang. De andere financieringswijze zal naar verwachting gevolgen hebben voor het aantal adviezen dat aan de commissie wordt gevraagd. Of er een daling optreedt, en zo ja hoe groot die is, kan thans niet worden overzien. Om de continuïteit van de commissie zo goed mogelijk te garanderen, is het Rijk voornemens om in het kader van overgangsbeleid te zoeken naar aanvullende middelen om dit financieel te begeleiden.

Artikel II

Omdat de financiering van het Rijk van de commissie in beginsel met ingang van 1 januari 2014 wordt beëindigd, is het wenselijk met ingang van die datum de financiering van de adviezen wettelijk geregeld te hebben. In verband met de parlementaire behandeling zal deze wet bij Koninklijk Besluit in werking treden.

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