

Vergaderjaar 2015–2016

**34 287**

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

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 28 juni 2016

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel ter implementatie van herziening van de mer-richtlijn. De leden hebben nog enkele vragen aan de regering. De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag maken zij gebruik van de gelegenheid de regering hierover enkele vragen te stellen.

De fractieleden van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen aan de regering.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

Met voorliggend wetsvoorstel wordt het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage voor de project-m.e.r. facultatief voor de beperkte procedure. In de Omgevingswet wordt bovendien het advies

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)

voor alle project-m.e.r. facultatief. De leden van de D66-fractie zien het advies van de Commissie als een goede en effectieve waarborg voor een onafhankelijke beoordeling, en vragen de regering waarom niet gekozen is voor een verplicht advies van de Commissie in alle project-m.e.r.-procedures.

De leden van de D66-fractie hebben ook enkele vragen over de mogelijke risico's op (de schijn van) belangenverstremgeling. Deze leden erkennen dat het wetsvoorstel beoogt om die risico's te ondervangen, maar vragen de regering hoe zij dit precies wil doen. Met dit wetsvoorstel wordt, wanneer het bevoegd gezag zelf de activiteit wil ondernemen waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, voorzien in een passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding van het besluit. De leden van de D66-fractie vragen allereerst waarom de regering ervoor kiest deze passende scheiding van rollen niet wettelijk vast te leggen en ze de voorkeur geeft aan het opstellen van een handreiking of modelverordening. Zou wetgeving hier niet tot de minste risico's leiden? En zou de regering al wat kunnen zeggen over de contouren van de inhoud van deze handreiking of modelverordening? Daarnaast vragen deze leden waarom deze scheiding van rollen zich tot de ambtelijke voorbereiding beperkt. Is de regering het met hen eens dat juist ook op bestuurlijk niveau een dergelijke (schijn van) belangenverstremgeling moet worden voorkomen?

Bovendien constateren de leden van de D66-fractie dat in dit wetsvoorstel door het bevoegd gezag bepaald wordt welke milieufactoren relevant geacht worden voor de milieueffectrapportage. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat dit met risico's gepaard kan gaan, zeker in gevallen waarin het bevoegd gezag ook initiatiefnemer van de m.e.r. is? Kan de regering hen inzicht geven in de manieren waarop in andere Europese landen met deze risico's wordt omgegaan?

Tot slot hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen over de monitoring van milieueffecten. Zij hebben met instemming geconstateerd dat bij behandeling in de Tweede Kamer per amendement<sup>2</sup> in het wetsvoorstel is opgenomen dat het bevoegd gezag aanwijzingen kan geven over de wijze van monitoring van milieueffecten, zodat de vergelijkbaarheid van de gegevens kan worden gewaarborgd. Wel vragen de leden van de fractie van D66 of in dit wetsvoorstel voldoende is voorzien in monitoring als dat in het belang van het milieu noodzakelijk is. Waarom is gekozen voor een constructie waarin het bevoegd gezag bepaalt wanneer monitoring noodzakelijk is? Hoe ziet de regering de risico's die dit met zich brengt? Bovendien constateren de leden van de fractie van D66 dat de kosten van de monitoring met dit wetsvoorstel verschuiven naar de initiatiefnemer van de m.e.r. Waarom acht de regering deze verschuiving wenselijk?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie**

De memorie van toelichting stelt: «De herziene mer-richtlijn biedt de mogelijkheid voor de initiatiefnemer van een mer-beoordelingsplichtige activiteit om bij de te verstrekken informatie over de activiteit ook kenmerken van de activiteit of maatregelen te vermelden die tot doel hebben te vermijden of voorkómen dat zich aanzienlijke negatieve milieueffecten voordoen. Door deze kenmerken of maatregelen bij haar oordeel te betrekken kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat het niet nodig is een MER op te stellen.»<sup>3</sup> Kan de regering aangeven of gelet op bovenstaande passage uit de memorie van toelichting het vermijden of voorkomen van veronderstelde klimaatverandering als een «aanzienlijk

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 17.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, p. 9.

negatief milieueffect» kan worden opgevat? Zo ja, welke meetbare criteria en in welke concrete grootheden worden gehanteerd om dit effect te toetsen?

Op grond van het Besluit milieueffectrapportage zijn windparken met ten minste drie windturbines, een vermogen vanaf 15 megawatt of met tien of meer turbines m.e.r.-beoordelingsplichtig.<sup>4</sup> Kan de regering uitsluiten dat het vermijden of voorkomen van klimaatverandering als beoordelingsgrond zal worden erkend om geen m.e.r. op te hoeven stellen voor een windpark? Zo nee, waarom niet?

De memorie van toelichting stelt: «Doordat het bevoegd gezag volgens het wetsvoorstel expliciet moet besluiten welke effecten gemonitord moeten worden en op welke manier, zullen naar verwachting vaker dan nu het geval is, milieueffecten gemonitord worden. Aan de andere kant is het niet langer verplicht alle effecten van alle mer-plichtige activiteiten te monitoren [...].»<sup>5</sup> Kan de regering een nadere duiding geven wat de concrete effecten zijn van deze maatregel op de monitoring van milieueffecten van m.e.r.-plichtige windparken?

In de memorie van toelichting wordt gerefereerd aan het Verdrag van Aarhus.<sup>6</sup> Kan de regering schetsen hoe de rechten van omwonenden van windparken op basis van dit verdrag nog voldoende worden gerespecteerd, indien een ontheffing voor de m.e.r.-(beoordelings)plicht wordt toegekend?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

Bij de discussie in de Tweede Kamer over de gewenste scheiding van functies (bevoegd gezag en initiatiefnemer) bij overheidsprojecten en plannen heeft de regering uitgesproken vertrouwen te stellen in de andere overheidsorganen en een verplicht onafhankelijk toetsingsadvies door de Commissie voor de milieueffectrapportage in het toetsingskader niet verplicht te willen stellen. Heeft de regering daarbij in voldoende mate overwogen dat het vertrouwen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties juist gebaat is bij een «derde», onafhankelijke, toetsing van de milieu-informatie die behoort bij grote projecten met een substantiële impact op de omgeving, gezondheid et cetera van burgers? Vertrouwen komt te voet en gaat te paard, zegt het spreekwoord. Waar baseert de regering haar verwachting op dat de milieu-informatie op een adequate wijze wordt aangeboden als uit het jaarverslag van de Commissie voor de milieueffectrapportage over 2015 blijkt dat 66% van de aangeboden MER-rapporten essentiële tekortkomingen vertoonde?<sup>7</sup> Waarom geeft de regering hierbij niet de gewenste steun aan de betekenis en rol van externe participanten/belanghebbenden om transparant inzicht te krijgen in de gevolgen van plannen/projecten door externe toetsing in plaats van een finale beoordeling van het betrokken bestuursorgaan welke primair functioneert vanuit een bestuurlijk-politieke opdracht? Wil de regering een faciliteit/voorziening hiertoe aanbieden waar door externen een beroep op kan worden gedaan?

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie is in het belang van beperking en verkorting van juridische procedures over de juiste milieu-informatie een «derdentoetsing» juist behulpzaam en constructief ten behoeve van de verdere procedurele afwikkeling van deze projecten.

<sup>4</sup> Categorie 22.2 van bijlage D, van het Besluit milieueffectrapportage.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, p. 16.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, p. 23.

<sup>7</sup> <http://www.commissierner.nl/jaarverslag2015/>.

Deelt de regering deze opvatting en is zij bereid hiervoor de nodige stappen te zetten in het overleg met de koepelorganisaties van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UVW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)? En is de regering voornemens dit principe ook op haarzelf in alle gevallen van toepassing te verklaren?

De fractieleden van de PvdA kijken uit naar de antwoorden van de regering.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2014/52/EU van 16 april 2014 tot wijziging van de Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Een belangrijk punt uit de herziene richtlijn is dat de objectiviteit van de bevoegde instanties moet worden gewaarborgd. Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, moeten de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aanbrengen tussen de conflicterende taken van de instanties die de taken uit de richtlijn uitvoeren. In dit wetsvoorstel is dit geregeld middels een nieuw artikel waarin staat dat als het bevoegd gezag zelf de initiatiefnemer is van de activiteit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, dat het bevoegd gezag dan in ieder geval zorgt voor een passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding van het besluit.<sup>8</sup> De fractieleden van GroenLinks vragen de regering toe te lichten waarom het wetsvoorstel een passende scheiding alleen op ambtelijk niveau voorschrijft, en niet op bestuurlijk niveau. Op bestuurlijk niveau wordt immers daadwerkelijk de afweging gemaakt en het besluit genomen. Is de regering het met de GroenLinks-fractieleden eens dat juist ook op bestuurlijk niveau het belangenconflict kan optreden? Zo ja, waarom dan niet een passende scheiding op bestuurlijk niveau voorschrijven in de wet? De regering heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat zij ervan uitgaat, dat als er een goede ambtelijke scheiding is, het ook via de bestuurlijke lijnen goed komt. De fractieleden van GroenLinks horen graag van de regering waar zij die verwachting op baseert? Ook heeft zij in de Tweede Kamer gezegd dat de bestuurlijke scheiding iets is wat je niet op Rijksniveau moet regelen, maar op gemeentelijk niveau. Kan de regering toelichten waarom een passende scheiding op ambtelijk niveau wel op Rijksniveau geregeld dient te worden, maar dat een passende scheiding op bestuurlijk niveau op het niveau van de gemeente thuishoort? Ook vindt de regering dat overheden goed in staat zijn zelf zorg te dragen voor de goede invulling van die passende scheiding. Dat kan in algemene zin zo zijn, maar gaat het niet juist om het voorkomen van belangenconflicten in die situaties waarin overheden dat niet doen? Graag een toelichting van de regering. Is de regering het eens met de GroenLinks-fractieleden dat een heldere wettelijke regeling voor een passende scheiding ook op bestuurlijk niveau, bijdraagt aan het voorkomen van de schijn van belangenverstremming, en aan transparantie en onafhankelijke beoordeling? Zo nee, waarom niet? De regering heeft ook aangegeven in de Tweede Kamer dat er geen koppen mogen worden geplaatst op de Europese verplichtingen. Van wie mogen die koppen niet worden geplaatst? Dat is toch een eigen keuze van de regering? Graag een toelichting.

Als een initiatiefnemer vrijwillig maatregelen neemt om te voorkomen dat er aanzienlijke negatieve milieueffecten optreden hoeft er geen m.e.r.-procedure te worden gevolgd. Daarom is het belangrijk via monitoring de

<sup>8</sup> Artikel 7.28a van het wetsvoorstel.

effecten van de genomen maatregelen te volgen en vast te stellen. Met dit wetsvoorstel hoeft het bevoegd gezag niet langer alle milieueffecten meer te monitoren, maar dient de initiatiefnemer een aantal effecten te monitoren. Het bevoegd gezag moet aangeven welke effecten gemonitord moeten worden. Ook de eisen waaraan monitoring moet voldoen, worden vastgesteld door het bevoegd gezag. De GroenLinks-fractieleden vragen de regering toe te lichten op basis waarvan het bevoegd gezag bepaalt welke milieueffecten gemonitord gaan worden (en welke niet). Is de regering het met deze leden eens dat bij monitoring het belang van het milieu leidend dient te zijn, op basis van (wetenschappelijk) onderzoek? Zo nee, waarom niet? Ook vragen deze leden op grond waarvan het bevoegd gezag kwaliteitseisen aan de monitoring zal stellen. Hoe wordt geborgd dat er zicht blijft op de cumulatie van nadelige effecten van verschillende initiatieven? Hoe wordt geborgd dat gegevens uit de ene monitoring vergeleken kunnen worden met gegevens uit een andere monitoring, en cumulatieve gevolgen kunnen worden vastgesteld? Waarom kiest de regering niet voor landelijke criteria voor monitoring? Graag een toelichting.

Op welke wijze worden belangenconflicten voorkomen bij monitoring wanneer het bevoegd gezag zowel initiatiefnemer is als degene die beslist welke milieueffecten worden gemonitord, en aan welke eisen moet die monitoring voldoen?

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt de Omgevingswet genoemd.<sup>9</sup> In de Omgevingswet vervalt de uitgebreide procedure voor complexe projecten en daarmee de verplichting tot een onafhankelijke kwaliteitstoets door de Commissie voor de milieueffectrapportage en de verplichting tot een evaluatie. Betekent dit dat met aanneming van het voorliggend wetsvoorstel deze beperking van onafhankelijke kwaliteitstoetsing bevestigd wordt? De GroenLinks-fractieleden hebben een groot probleem met deze verslechtering in de projectprocedure bij complexe projecten. Waarom kiest de regering voor deze beperking? Graag een reactie.

Is de regering het met de fractieleden van GroenLinks eens dat onafhankelijke toetsing van groot belang is, en zeker in situaties waarin het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 29 juli 2016.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3, p. 1.