

Vergaderjaar 2009–2010

31 755

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 november 2009

Het belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie naar aanleiding van het bovenvermelde wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de Partij van de Arbeid en de SP voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel betreffende de wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage). Deze leden hebben waardering voor de «opschoning» van de regelgeving omtrent de milieueffectrapportage (verder mer). Gelet op de inhoud van het wetsvoorstel en de behandeling in de Tweede Kamer hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Het verheugt de leden van de VVD-fractie dat de doelstelling om te komen tot minder en eenvoudiger regels en meer samenhang aan te brengen in het systeem van milieubeoordelingen voor plannen en projecten in dit wetsvoorstel is opgenomen. Tegelijkertijd echter constateren deze leden dat via amendement in de Tweede Kamer een fundamentele wijziging is aangebracht m.b.t. de voorfase en de participatieprocedure, zodanig dat een groot gedeelte van de beoogde vereenvoudiging en de daarmee gepaarde tijdwinst verloren is gegaan. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer inzake de modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage. Deze leden hebben vooraf echter de behoefte de regering te vragen naar het gehanteerde perspectief op het instrument van de mer.

De leden van de SP-fractie juichen vereenvoudiging van regelgeving en meer samenhang toe. Zij vinden echter dat de vereenvoudiging van de regels en daardoor versnelling van procedures niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid en daarom maakt deze fractie gebruik van de gelegenheid om vragen te stellen.

Ik ben verheugd te constateren dat de meeste leden de uitgangspunten van vereenvoudiging van en het aanbrengen van meer samenhang in de regelgeving inzake de milieueffectrapportage ondersteunen. Daarnaast constateer ik dat de leden nog wel vragen hebben ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel. Met deze memorie van antwoord zal ik deze vragen zo goed mogelijk beantwoorden. Ik zal hierbij grotendeels de volgorde van het voorlopig verslag aanhouden.

Heroriëntatie

De leden van de CDA-fractie beschouwen het wetsvoorstel als een heroriëntatie op de rol en betekenis van de milieueffectrapportage. Het onderhavige wetsvoorstel zet een stap verder en heeft tot doel om met behoud van de milieudoelstelling te komen tot eenvoudiger en snellere besluitvorming van het MER bij plannen en projecten. De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met deze aanpak.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer inzake de modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage. Deze leden hadden vooraf echter de behoefte de regering te vragen naar het gehanteerde perspectief op het instrument van de MER. De leden van de PvdA fractie menen dat zowel de deskundige onafhankelijke advisering vanuit de Commissie voor de mer, als de vroegtijdige participatie door belanghebbenden ertoe bijdragen dat alle belangen op een gewogen wijze kunnen worden ingebracht in de besluitvorming. Ziet de regering het instrument mer ten principale als een instrument dat onafhankelijk en deskundig de milieueffecten inventariseert en alternatieven weegt, of ook als instrument waarmee via inspraak en participatie meer legitiem beleid gerealiseerd wordt? Het perspectief hierop stuurt hun beoordeling van de voorgestelde veranderingen in de mer-procedures.

De regering ziet het instrument mer als een ondersteunend instrument voor de besluitvorming van het bevoegd gezag. Een milieueffectrapport (verder MER) moet de voor een besluit relevante informatie bevatten over milieu, natuur en cultuurhistorie, zodat het bevoegd gezag deze informatie een volwaardige plaats kan geven in zijn besluitvorming. Om te waarborgen dat het door de initiatiefnemer opgestelde MER alle relevante en objectieve informatie bevat van een initiatief, zijn twee onderdelen van de mer-procedure met name van belang. Ten eerste de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het opstellen van zowel het plan of besluit zelf als het MER. In het wetsvoorstel is nu voorzien in twee momenten waarop zienswijzen kunnen worden ingediend. Door de betrokkenheid van deze actoren zal doorgaans ook (een groter) draagvlak ontstaan voor initiatieven. Ten tweede is de onafhankelijke advisering van de Commissie voor de mer op het gereedgekomen MER, naast de mogelijkheid tot eventuele vrijwillige advisering door deze Commissie in de voorfase, een onderdeel van deze borging. Tezamen met de inhoudsvereisten aan een MER, zoals bijvoorbeeld het beschrijven van alternatieven, en de motiveringsplicht van het bevoegd gezag in het plan of het besluit ten aanzien van het MER en de ingediende zienswijzen, wordt ervoor gezorgd dat het MER inderdaad een zinvolle rol kan spelen bij de besluitvorming.

Herziening MER-procedures

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (verder Commissie Elverding) zich op verzoek van de regering heeft gebogen over het nut en de noodzaak van de verplichte advisering door de Commissie voor de mer inzake

grote infrastructurele projecten. De commissie komt tot het oordeel dat die verplichte advisering in stand dient te blijven. De leden van de voornoemde fractie gaan er vanuit dat de regering in geval van de grote projecten waarover aan de Commissie Elverding advies was gevraagd de mer-plicht blijft bestaan. Graag ontvangen zij daar een bevestiging van. Tevens gaan zij er vanuit dat projecten die mogelijk gaan vallen onder de Crisis- en herstelwet, en momenteel mer-plichtig zijn, dat ook zullen blijven. Ook daarvan ontvangen deze leden graag een bevestiging.

De vraagstelling bevat twee onderdelen. Het eerste onderdeel is het al dan niet mer-plichtig zijn van projecten. Dit aspect verandert niet door het wetsvoorstel. Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 geeft onder meer aan voor welke concrete activiteiten een mer-plicht of een mer-beoordelingsplicht geldt. Waar het de grotere (infrastructurele) projecten betreft, volgt de mer-plicht, zoals vertaald in het Besluit milieu-effectrapportage 1994, uit de Europese richtlijnen.

Het tweede aspect betreft de verplichte advisering door de Commissie voor de mer bij grote (infrastructurele) projecten. Deze is inderdaad opgenomen in het wetsvoorstel. Echter in enkele wetten (Tracéwet, Spoodwet wegverbreding en de voorgenomen Crisis- en herstelwet) is of zal deze advisering niet of alleen in bepaalde gevallen plaatsvinden.

Als gevolg van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is de advisering door de Commissie voor de mer geschrapt voor 30 relatief eenvoudige wegverbredingsprojecten (waarvan 18 zijn gebaseerd op de Spoodwet wegverbreding en 12 op de Tracéwet).

In het wetsvoorstel «Crisis- en herstelwet» is opgenomen dat het kabinet voornemens is om voor specifieke projecten het in beeld brengen van redelijke alternatieven te schrappen evenals de advisering door de Commissie voor de mer, tenzij het bevoegd gezag anders bepaalt. Een aantal projecten zijn bij naam benoemd (Bijlage II); per amvb kan de lijst met projecten worden uitgebreid.

Europese regelgeving ten aanzien van de milieueffectrapportage blijft in de CHW gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie menen dat het wegen van alternatieven een wezenlijk onderdeel van het instrument van de effectrapportage behoort te zijn, en dat het in een vroege fase aanreiken van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) veel tijdswinst en kwaliteit van besluitvorming oplevert. Het lijkt deze leden vreemd als het weergeven van alternatieven, hetgeen wel een verplichting blijft in het MER, niet het MMA zou behelzen. Zij vragen of de regering die constatering met de leden van de PvdA-fractie deelt. Deze leden begrijpen voorts in het geheel niet wat het bezwaar is wanneer er vervolgens ook naar dat MMA gestreefd zou worden. Deelt de regering met de leden van de PvdA-fractie dat het belangrijk kan zijn dat in de verplichte weging van alternatieven nog steeds het MMA aan de orde komt. Waarom wel/niet?

Er zijn enkele argumenten voor het laten vervallen van het MMA:

- Het MMA betreft een kop op beide Europese mer-richtlijnen;
- Het MMA is voorts in de praktijk vaak een stereotype van iets dat niet realistisch is. Het MMA levert dan geen tijdswinst, doch slechts vertraging en onnodige kosten op.

Bovendien voorkomt het dan soms dat werkelijk milieuvriendelijke en realistische alternatieven niet aan bod komen;

- Het MMA kan – indien dit verder gaat dan de beste beschikbare technieken – bij een vergunning vaak moeilijk worden afgedwongen.

Indien een MMA een redelijk alternatief is, wordt het wel degelijk meegenomen. De regering deelt dus niet de constatering van de PvdA-leden dat

altijd een MMA als alternatief moet worden meegenomen en hier altijd naar moet worden gestreefd. Zoals de memorie van toelichting (p. 8) aangeeft wordt de meerwaarde van een mer-procedure in belangrijke mate bepaald door het ontwikkelen van keuzemogelijkheden voor locaties, inrichting en technieken. Het verkennen van het volledige spectrum aan reële milieuvriendelijke oplossingen blijft hierbij uitgangspunt.

Milieueffectrapportage en Europa

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed zien dat de regering geen aanleiding heeft gezien om de grondslagen van de mer te (her)overwegen?

Zij stellen terecht dat het MER een hulpmiddel is bij de besluitvorming, maar niet direct dwingt tot een milieuvriendelijker beleid. Op Europees niveau zien deze leden echter een ontwikkeling waarbinnen de nadruk wordt gelegd op adequate maatregelen. Zo heeft het Hof van Justitie meerdere malen aangegeven dat de richtlijn mer tot doel heeft om onder meer «verontreinigingen en andere aantastingen te voorkomen» en later stelt het Hof vast dat er gekomen dient te worden tot «voorkomen, mitigeren, of op te heffen». (zie o.m. HvJ EG 23 september 2004, zaak C-280/02, r.o. 14–15). Zij vragen of de regering een reflectie kan geven op de verhouding tussen de voorstellen in deze wet en de ontwikkeling van het EU-recht en de EG-jurisprudentie in het bijzonder? Kan de regering hierbij tevens ingaan op de gevolgen van de uitspraak van HvJ EG van 20 november 2008, zaak C-66/06 waar het Hof spreekt van de nadelige gevolgen van projecten voor de «biodiversiteit». Dit laatste criterium komt niet voor in het wetsvoorstel.

Het doel van de mer was en blijft inderdaad om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming.

Het wetsvoorstel kent als basis de twee Europese richtlijnen voor mer, voor zowel projecten als voor plannen. De Europese Commissie heeft in de zomer verslag uitgebracht over de toepassing en de doeltreffendheid van de mer-richtlijn voor projecten¹. Daarin staat o.a. het volgende: «De richtlijn beoogt de bescherming van het milieu en de levenskwaliteit...». Even verderop staat: (de mer) «... is een cruciaal instrument van milieu-integratie, waarmee aan de meest diverse projecten een in milieuopzicht duurzaam karakter wordt verleend.» De middelen om dit doel te bereiken zijn enerzijds de bepaling dat «voor bepaalde openbare en particuliere projecten die onder meer gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, een vergunning is vereist» en dat, «een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens die vergunning wordt verleend».

De richtlijn harmoniseert de minimumeisen, bijvoorbeeld voor het type projecten waarvoor een beoordeling is vereist, de inhoud van een milieu-beoordeling en de participatie van de bevoegde instanties en het publiek. De richtlijn stelt hoofdzakelijk procedurele eisen en stelt geen verbindende milieunormen vast. Dat betekent onder andere dat de bevoegde instanties wél ertoe gehouden zijn rekening te houden met de ingewonnen informatie en de resultaten van de raadplegingen, maar dat niets hen ertoe verplicht specifieke conclusies te trekken uit de bevindingen van het MER.

De EC heeft in haar verslag een indicatieve lijst van punten opgenomen voor verbetering van de mer-richtlijn. Daarin zijn onder andere opgenomen de uitoefening van de kwaliteitscontrole van het MER, verplicht stellen van de beoordeling van alternatieven, bepalingen over de geldigheidsduur van een MER, bepalingen voor de monitoring en een vaststelling van minimumtermijnen voor de raadpleging van het publiek. De regering heeft voor dit wetsvoorstel als één van de doelen gesteld om niet

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Toepassing en doeltreffendheid van de mer-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG), Brussel 23.7.2009, COM(2009) 378.

meer te regelen dan de EU momenteel voorschrijft, waardoor het wetsvoorstel grotendeels is teruggebracht bij de huidige tekst en verplichtingen van de richtlijn.

Wat betreft de punten die de EC in haar verslag noemt kan worden opgemerkt dat dit grotendeels zaken betreft die in de Nederlandse situatie niet tot wetswijzigingen zullen leiden indien dit tot voorstellen van de EC zou leiden. Dit komt deels omdat het nu behouden koppen zijn (zoals o.a. advisering Commissie voor de mer en de verplichting tot opnemen van alternatieven bij besluit-mer en deels omdat dit door andere wetgeving reeds is ingevuld, zoals bijvoorbeeld de zes weken termijn bij de indiening van zienswijzen.

Biodiversiteit wordt ook apart genoemd in het verslag van de EC over de mer-richtlijnen. De EC merkt terecht op dat het begrip biodiversiteit als zodanig niet wordt genoemd, de richtlijn spreekt alleen van flora en fauna. Los daarvan verwacht de EC echter dat de EU-doelstelling voor biodiversiteit niet gehaald zal worden, waardoor een intensivering van inspanningen noodzakelijk zal zijn. Een mogelijke overweging is dan om het begrip biodiversiteit op te nemen in de mer-richtlijn en/of de Habitatrichtlijn.

In de aangehaalde uitspraak van het EHVJ neemt het Hof de terminologie over van een specifiek onderdeel uit de aanklacht van de EC. Overigens spreekt de EC in een andere overweging weer van flora en fauna.

Het aspect biodiversiteit wordt naar de mening van de regering voldoende meegenomen in de effectbeschrijving op natuur.

Naar de SP-fractie heeft begrepen wordt in het onderhavige wetsvoorstel wel een nationale kop gepresenteerd. Zij vragen hoe ziet die er precies uit ziet en wat zijn de aantoonbare redenen waarom hij toch is opgevoerd?

Zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerken is één van de uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel «geen nationale koppen, tenzij...». Dit «tenzij» is aan de orde als er aantoonbare redenen zijn om wél een nationale kop te regelen. Het voorliggende wetsvoorstel kent de volgende nationale koppen ten opzichte van de Europese regelgeving:

- De verplichting tot het opnemen van alternatieven voor projecten (voor plannen en programma's is een beschrijving van alternatieven wél verplicht op basis van Europese regelgeving). Door het opnemen van alternatieven verplicht te stellen, wordt een zinvolle beschrijving van de gevolgen van een bepaalde activiteit mogelijk. Immers er kan dan een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie waarin de activiteit op de voorgenomen wijze plaatsvindt, een situatie waarin de activiteit niet plaatsvindt en situaties waarin de activiteit op een andere wijze plaatsvindt. Door dergelijke varianten op een transparante wijze naast elkaar te zetten ontstaat een referentiekader waartegen de gevolgen van de voorgenomen activiteit kunnen worden afgezet.
- De advisering door de Commissie voor de mer. Deze commissie vervult al ruim twintig jaar de functie van onafhankelijk adviseur bij milieueffectrapporten voor plannen of projecten met belangrijke milieugevolgen. Gedurende deze periode heeft de Commissie voor de mer zich ontwikkeld tot een belangrijk kennis- en expertisecentrum op het gebied van milieueffectbeoordeling. De Commissie voor de mer fungeert als borger van de kwaliteit van milieueffectrapporten en faciliteert in die hoedanigheid een zorgvuldige afweging tussen voorgenomen ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor natuur, milieu en cultuurhistorie. Doordat advisering door de Commissie voor de mer zal plaatsvinden binnen de termijn die gesteld is voor het indienen van zienswijzen, vindt gelijkschakeling van procedures plaats en legt dit

geen extra tijdsbeslag. Daarnaast is advisering door de Commissie voor de mer in het voorliggende wetsvoorstel niet meer in alle gevallen verplicht. Daar waar activiteiten aan de orde zijn die tevens vergunningplichtig zijn, is namelijk uit onderzoek gebleken dat de advisering door de Commissie voor de mer in bepaalde gevallen slechts een beperkte meerwaarde heeft. De evaluatieverplichting. Handhaving van de evaluatieverplichting is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen wat de precieze gevolgen van de voorgenomen ontwikkeling in de praktijk zijn en hoe zich dit verhoudt tot hetgeen in het milieueffectrapport daaromtrent is opgemerkt. Daarnaast vereist de Europese richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's¹ dat de lidstaten de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van plannen en programma's monitoren, om onvoorziene negatieve gevolgen te kunnen identificeren en waar nodig passende herstelmaatregelen te treffen. Doordat de plannen vaak pas zinvol kunnen worden geëvalueerd als ook de daarop betrekking hebbende besluiten ten uitvoer zijn gelegd, is ook een evaluatiebepaling ten aanzien van deze besluiten benodigd.

- Daarnaast kende het voorliggende wetsvoorstel zoals dat oorspronkelijk bij de Tweede Kamer is ingediend nog een verantwoordingsplicht inzake participatie. Bij amendement van de Tweede Kamer is deze verantwoordingsplicht uit het wetsvoorstel gehaald en vervangen door de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Op het punt van participatie en zienswijzen kom ik verderop in deze memorie van antwoord nog ruim terug. Om dubbelingen te voorkomen verwijs ik u naar de beantwoording onder het kopje **Versnelling besluitvorming (Elverding) versus amendering m.b.t. participatie**.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel² alsmede in de beleidsbrief uit 2005³ de motivering voor de hierboven genoemde nationale koppen ook terug te vinden is.

Versnelling besluitvorming (Elverding) versus amendering m.b.t. participatie

De leden van de fracties van de CDA, VVD, PvdA en SP stellen allemaal vragen over het onderwerp participatie in relatie tot het amendement Boelhouwer/Wiegman. De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel in oktober 2008 is ingediend bij de Tweede Kamer. Het rapport van de Commissie Elverding kwam op 18 april 2008 uit. De Commissie Elverding heeft in haar rapport er sterk voor gepleit om in een vroegtijdig stadium en op ruime schaal participatie van betrokkenen mee te nemen bij de opstelling van plannen en projecten. Zij stellen dat bij amendering door de Tweede Kamer (31 755, nr. 10) vroege participatie wederom verplicht is gesteld, maar het afleggen van verantwoording achteraf uit het voorstel gehaald. Zij vragen of de regering bereid is om, na bijvoorbeeld twee jaar, de gevolgen van deze wijzigingen te bezien met betrekking de invulling van de participatie in de praktijk? En is de regering bereid om bij de handleiding bij de nieuwe wet aandacht te besteden aan het onderwerp participatie, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd op grond van artikel 21.1 van de Wet milieubeheer. Om een evaluatie zinvol te kunnen uitvoeren, moet de nieuwe regelgeving enige tijd in werking zijn. Aangezien de besluitvorming waar de nieuwe mer-regelgeving op van toepassing is, soms enkele jaren kan duren (zie bijvoorbeeld de analyse in het Elverding advies), moet de evaluatie niet heel snel plaatsvinden. Vijf jaar is dan een goede termijn voor de evaluatie.

¹ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 (Pb. 2001, 197).

² Kamerstukken II 2008/09, 31 755, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 25.

De regering zal naast een handleiding met de wettelijke vereisten een handreiking opstellen om de praktijk te ondersteunen. Hierin zal ook aandacht besteed worden aan het onderwerp participatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze deze amendering in overeenstemming is met de adviezen van de commissie-Elverding op dit onderdeel? Kan de regering tevens ingaan op de meer algemene vraag van deze leden om het voorstel te toetsen aan de aanbevelingen van de commissie-Elverding. Deze leden misten in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel (m.u.v. het gestelde op p. 5 van 31 755, nr. 3) een toetsing van de voorstellen aan het advies van Elverding.

In dit kader vragen de leden van de CDA-fractie de regering tevens in te gaan op de verschillen in mer-procedure zoals voorgesteld in voorliggend wetsvoorstel en de inrichting van het MER en de mer-procedure zoals opgenomen in de Spoedwet wegverbreding.

De Commissie Elverding heeft in haar rapport sterk gepleit voor ruime en vroegtijdige participatie van betrokkenen bij de opstelling van plannen en projecten. Het amendement komt daar in grote lijnen aan tegemoet. Door het moment van indiening van zienswijzen, te weten na de kennisgeving, is een vroegtijdige betrokkenheid gewaarborgd. Het amendement legt een gegarandeerde vorm van participatie vast, namelijk het indienen van zienswijzen. Participatie kent ook andere vormen, grofweg van informeren tot consulteren. Afhankelijk van het soort project/plan kan een andere vorm ook meer geschikt zijn. Het bevoegd gezag kan echter altijd aanvullend kiezen voor een andere vorm van participatie. In de handreiking zal worden ingegaan op deze mogelijkheden. Op deze manier blijft maatwerk mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens om een toetsing van de voorstellen aan het advies van de Commissie Elverding. Anders dan de beide aangehaalde data doen vermoeden, was het wetsvoorstel modernisering mer bekend bij de Commissie Elverding. Dit blijkt ook uit haar advies, waarin het volgende is opgenomen: «De commissie anticipeert in haar advies op de komst van drie vernieuwingen in wet- en regelgeving, die alle drie van wezenlijk belang zijn om de beoogde versnelling te bereiken. (...) Ten tweede is er de herziening van de Wet milieubeheer met betrekking tot milieueffectrapportage, waarmee de besluit-mer meer op Europese leest wordt geschoeid en er bijvoorbeeld geen startnotitie, richtlijnen en meest milieuvriendelijk alternatief meer nodig zijn in de plan-uitwerkingsfase.» Daarmee heeft de toets van dit wetsvoorstel aan het advies van de Commissie Elverding feitelijk impliciet plaatsgevonden door de Commissie Elverding. Door de commissie Elverding zijn geen aanvullende suggesties gedaan op het gebied van de mer-wetgeving. Specifiek is de Commissie Elverding gevraagd zich te buigen over twee deelaspecten van de modernisering mer, namelijk vroege participatie en toetsing door de Commissie voor de mer. Dit deel is expliciet toegelicht in de memorie van toelichting (p. 5)

De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Wijziging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet in verband met de vereenvoudiging van de onderzoekslast (Stb. 2009, 189) gaat voor 30 spoedaanpakprojecten verder in de vereenvoudiging dan het wetsvoorstel modernisering mer door het schrappen van nog meer nationale koppen op de Europese mer-richtlijn. Voor alle 30 projecten geldt: géén verplicht advies van de Commissie voor de mer over het MER en géén verplichte evaluatie van het MER door het bevoegd gezag. Voor de 18 wegverbredingsprojecten die zijn gebaseerd op de Spoedwet wegverbreding, is bovendien de verplichting om redelijke alternatieven in beeld te brengen en te

onderzoeken, geschrap. In de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is ook bepaald dat er voor de 30 spoedaanpakprojecten geen startnotitie wordt opgesteld en bekendgemaakt en er geen mogelijkheid is tot het indienen van zienswijzen op de startnotitie. Deze uitzondering is in het voorliggend wetsvoorstel modernisering mer in artikel IV en artikel IVC opgenomen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat via amendement in de Tweede Kamer een fundamentele wijziging is aangebracht met betrekking tot de voorfase en de participatieprocedure, zodanig dat een groot gedeelte van de beoogde vereenvoudiging en de daarmee gepaarde tijdswinst is verloren gegaan. Immers door dit amendement wordt vroege participatie middels openbare kennisgeving over de inrichting van het besluitvormingsproces en het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en het stellen van termijnen daarvoor, weer in oude luister en glorie hersteld! Kan de minister precies aangeven wat de meerwaarde van deze «hersteloperatie» is en welke tijdswinst daarmee – in lijn van het doel van dit voorstel tot wetswijziging – wordt bereikt ten opzichte van de huidige praktijk? Of is de inschatting van de VVD-fractie juist dat hierdoor juist het tegenovergestelde wordt bereikt? Kan de minister precies aangeven wat de effecten hiervan zijn op het advies en het kabinetsstandpunt over «Sneller en Beter», van de Commissie Elverding? Welke beoogde procedure- en tijdswinst wordt hiermee tenietgedaan? En welke effecten heeft deze wijziging op de Spoedwet wegverbreding?

Het oorspronkelijke wetsvoorstel ging uit van een verantwoording achteraf over de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de voorbereiding van een besluit of plan. Dit was de wettelijke verankering van de vormvrije participatieplicht. Om deze participatie waar te maken moet er vroeg in het traject bij de voorbereiding van een plan of besluit participatie plaats vinden. In die zin is er wat betreft het tijdstip van participatie geen verschil met de wijziging die door het amendement is aangebracht. Met het amendement is beoogd het verplichtende karakter duidelijker tot uitdrukking te brengen. In het amendement wordt gesproken over zienswijzen in plaats van de formulering «op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken». Met laatstgenoemde formulering was een bredere vorm van participatie beoogd dan alleen zienswijzen. Het bevoegd gezag zou dan door middel van maatwerk de vorm van participatie moeten bepalen. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan het betrekken van burgers of maatschappelijke organisaties in een projectgroep die het plan voorbereidt. De Tweede Kamer was echter beducht dat de rechter bij een toetsing in een concreet geval zou kunnen bepalen dat de door het bevoegd gezag gekozen vorm van participatie tekortschoot, waardoor een deel van de procedure opnieuw zou moeten. Kortom: door het amendement wordt meer zekerheid geboden. Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag niet meer uitdrukkelijk wordt uitgenodigd de vorm van participatie te kiezen die gelet op de aard en omvang van het plan of project geboden is. Het bevoegd gezag kan echter uiteraard nog wel vrijwillig voor een bredere participatie kiezen dan alleen het indienen van zienswijzen mogelijk te maken. De leden vragen ook naar de procedure- en tijdswinst die hiermee verloren gaat. Het indienen van zienswijzen kent een wettelijke vastgelegde termijn van zes weken. Dit is nog los van de benodigde tijd om de zienswijzen te beoordelen. Andere vormen van participatie kennen geen wettelijke vaste termijnen. Dat betekent echter niet dat hiermee zes weken tijdswinst verloren is gegaan. Het oorspronkelijke wetsvoorstel kende een vormvrije participatieplicht. Voor elke vorm van participatie moet rekening worden gehouden met een bepaalde hoeveelheid tijdsbeslag. Er kan dan ook niet gezegd worden dat hier zes weken tijdverlies is geleden. Het effect van het amendement op het advies en het kabinetsstandpunt

over «Sneller en Beter» van de commissie Elverding is dat het «betere» volgens de Tweede Kamer (in de zin van het gegarandeerd kunnen indienen van zienswijzen op het voornemen inclusief de inhoud van het op te stellen MER) een beetje van de winst van het «snellere» kan afsnoepen. Nadrukkelijk «kan», want – zoals hiervoor is aangegeven – is dit afhankelijk van de doorlooptijd die een vormvrije brede participatie vergt. En dat is maatwerk. Op de vraag over de Spoedwet wegverbreding is hiervoor al ingegaan als reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hechten buitengewoon veel waarde aan de bevindingen en adviezen van de Commissie Elverding, met name waar het gaat om het belang van de vroege participatie van belanghebbenden in de besluitvorming. Ervan uitgaande dat de regering het belang van die vroege betrokkenheid van belanghebbenden deelt vindt deze fractie het onbegrijpelijk dat deze in het nu voorliggende wetsvoorstel wordt geschrapt. De leden van deze fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe zij de vroege participatie van belanghebbenden in het nu voorliggende wetsvoorstel borgt.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel (zoals ingediend bij de Tweede Kamer) was geen sprake van het schrappen van vroege participatie. De indiening van zienswijzen bij de besluit-mer-procedure is inderdaad komen te vervallen, maar daarvoor in de plaats was er in de uitgebreide procedure de vormvrije participatieplicht opgenomen, die participatie in de voorfase verplicht stelde, echter zonder daarbij de vorm vast te leggen. Zie ook het antwoord hiervoor naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het amendement Boelhouwer/Wiegman de vormvrije participatieplicht zoals door het kabinet voorgesteld vervangen heeft door een verplicht inspraakmoment in een vroege fase in het traject. Zij steunen dat van harte. Desalniettemin kunnen er daarmee later in het traject nog steeds situaties ontstaan waarin participatie in de vroege fase niet tot daadwerkelijk en zichtbaar effect heeft geleid. De leden van de PvdA-fractie vragen of burgers en organisaties in die gevallen nog de mogelijkheid hebben om het bevoegd gezag daarover om verantwoording te vragen en later in het traject alsnog zienswijzen te geven die worden meegenomen door datzelfde bevoegd gezag? Zo nee, waarom niet?

Veel aandacht is terecht uitgegaan naar participatie in de vroege fase, maar belangrijk is volgens genoemde leden ook de samenhang van participatiemomenten in het gehele traject. Heeft de regering een evaluatiemoment in gedachten om te bezien of de nieuwe werkwijze tot een gewenst resultaat leidt, dan wel dat alsnog een alternatieve wijze van participatieplicht moet worden overwogen?

Met het schrappen van de vroege betrokkenheid van belanghebbenden doelen de leden van de PvdA-fractie, neem ik aan, op het schrappen van de startnotitie en de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op de startnotitie. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van een verantwoording achteraf over de vormvrije participatie.

Wat betreft de plannen kunnen er als gevolg van het amendement zienswijzen naar voren worden gebracht over het voornemen om het plan voor te bereiden. Daarnaast kunnen er ook nog een keer zienswijzen naar voren worden gebracht over het ontwerp-plan (artikel 7.11). Vervolgens wordt in of bij het plan vermeld hetgeen is overwogen omtrent de bij het ontwerp van het plan ter zake van het MER naar voren gebrachte alternatieven. Er zijn dus twee verplichte momenten om zienswijzen naar voren te brengen. Het eerste moment biedt gelegenheid om zienswijzen te geven over de

gewenste inhoud van het op te stellen MER. Het tweede moment biedt gelegenheid om te reageren op de juistheid van het MER en de vertaling van het MER naar het plan. Daarnaast zal anders dan bij het eerste moment, los van de inhoud van het MER, gereageerd kunnen worden op de inhoud van het plan. Vervolgens is nog beroep mogelijk tegen een bestemmingsplan en bij plannen die een kader zijn voor een mer-plichtig besluit kan in beroep worden gegaan tegen het besluit (niet tegen het plan). Wat betreft de besluiten geldt voor de complexe projecten een vergelijkbaar regime. Op grond van artikel 7.27 kunnen zienswijzen worden ingediend over het voornemen tot het nemen van een besluit. Daarnaast kunnen zienswijzen worden ingediend over het ontwerp-besluit (art. 7.32). Hiervoor geldt hetzelfde als hiervoor is opgemerkt bij plan-mer. Vervolgens is nog beroep mogelijk tegen een besluit. Het wetsvoorstel zal, zoals hiervoor aangegeven, vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd op grond van artikel 21.1 Wet milieubeheer.

De leden van de SP-fractie hebben over het amendement Boelhouwer/Wiegman nog de volgende vragen:

- Is de minister van mening dat deze verplichting evenveel recht doet aan het borgen van de participatie als dat beoogd werd met de voorgestelde participatieplicht?
- Is eenmalige betrokkenheid van belanghebbende partijen aan het begin van het proces voldoende om draagvlak te blijven houden?
- Wat wordt verstaan onder belanghebbende partijen?
- Hoe komen deze partijen te weten dat ze zienswijzen kunnen indienen?
- Keuzen tijdens de planvoorbereiding worden gedaan o.a. op basis van milieu-informatie. Deze informatie kan op verschillende momenten tijdens het proces van voorbereiding sturend zijn. Is de minister bereid om in de door haar toegezegde handreiking voor het bevoegde gezag expliciet aandacht te geven aan de wijze waarop een goed participatietraject ingevuld kan worden?
- Is deze handreiking al (in concept) beschikbaar?
- Is de minister bereid om op basis van een evaluatie na 1 jaar te bezien of participatie toch meer verplichtend in de wetgeving dient te worden opgenomen dan nu gebeurt?

Door het amendement is expliciet een bepaalde vorm van participatie, te weten het indienen van zienswijzen, geborgd. Dat in voorkomende gevallen meer aan participatie zou moeten worden gedaan dan het bieden van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, is thans in het door het amendement gewijzigde wetsvoorstel niet expliciet geborgd. Vrijwillig kan het bevoegd gezag dit echter wel organiseren. Het – overigens beperkte – risico dat een rechter de gekozen vorm van participatie ontoereikend zou vinden, is door het amendement weggenomen. Een rechter kan dus niet tot het oordeel komen dat niet volstaan had mogen worden met alleen het bieden van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Wel kan hij tot het oordeel komen dat onvoldoende is gemotiveerd waarom geen rekening is gehouden met de zienswijzen. Zoals uit de beantwoording van vragen van de leden van de PvdA-fractie blijkt is er geen sprake van eenmalige betrokkenheid. Minimaal op twee momenten kunnen er zienswijzen worden ingediend. Zo nodig zal het bevoegd gezag een bredere participatie organiseren dan alleen het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Het wetsvoorstel spreekt niet over belanghebbende partijen. Op grond van artikel 7.9 (voor plannen) en 7.27 (voor complexe projecten) moet worden aangegeven wie zienswijzen kunnen indienen over het voornemen om een plan voor te bereiden respectievelijk over het voornemen om een aanvraag tot het nemen van een besluit in te dienen. Dit zouden belanghebbenden kunnen zijn, maar het is ook mogelijk dat een ieder de gelegenheid krijgt zienswijzen naar voren te brengen. In de volgende fase wordt op grond van artikel 7.11 een ieder in

de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen over het ontwerp-plan, terwijl zienswijzen over het MER ten behoeve van een besluit op grond van artikel 7.32 eveneens door een ieder kunnen worden ingediend. De kennisgeving vindt plaats met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat de kennisgeving moet plaatsvinden in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Bij besluiten van de centrale overheid vindt de kennisgeving in ieder geval plaats in de Staatscourant. In de handreiking voor het bevoegd gezag zullen voorbeelden worden gegeven van participatie. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat provinciale staten het college van gedeputeerde staten en de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders kunnen aansporen om een bepaalde vorm van participatie te bewerkstelligen. De handreiking is nog niet gereed. Binnenkort zal de uitbesteding aan een adviesbureau plaats vinden. Naar verwachting zal de handreiking in mei 2010 gereed zijn.

Zoals eerder is aangegeven zal het wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Zoals ook aangegeven bij de eerdere vraag van CDA-fractie, is vijf jaar een goede termijn om een dergelijke wijziging te evalueren, daar de effecten (deels) pas na langere tijd merkbaar zullen zijn.

Rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie constateren op het terrein van de milieuwetgeving een forse sanering van de mogelijkheden tot bezwaar en beroep in tal van situaties. Deze leden begrijpen enerzijds de wens tot vereenvoudiging en versnelling van besluitvorming, maar hechten anderzijds zeer aan de zorgvuldige weging van belangen. Uitspraken van het gerechtshof te Amsterdam inzake de luchtkwaliteitsplannen in de gemeente Utrecht, en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omtrent de milieuvergunning voor de kolencentrales te Rotterdam, wijzen erop dat onafhankelijke en betrouwbare meetgegevens inzake effecten op het milieu teveel ontbreken in de belangenafweging. Daarnaast blijkt hieruit dat burgers en organisaties via de rechter alsnog hun rol afdwingen. Deelt de regering met de voornoemde leden dat het beter is dergelijke bezwaren in de vroege fase van besluitvorming te voorkomen door een zorgvuldige weging van alle belangen? Deze leden menen dat het schrappen van de verplichte advisering door de onafhankelijke en deskundige Commissie voor de mer, en het schrappen van de mogelijkheid zienswijzen te geven in mer procedures waar verplichte participatie in de voorfase heeft plaatsgevonden, de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid in gevaar kan brengen. Hoe ziet de regering dit? Welke mogelijkheden ziet de regering daarnaast om met de mer procedure in te spelen op de voornoemde rechterlijke uitspraken?

In het wetsvoorstel modernisering mer is de inbreng van belangen voldoende gewaarborgd. In de uitgebreide procedure blijft advisering door de Commissie voor de mer over het MER én zienswijzen op zowel het voornemen als het MER verplicht. Bovendien is in de voorfase vrijwillige advisering mogelijk, waarmee risico's op tekortkomingen in het MER beperkt kunnen worden. In de eenvoudige procedure moet het bevoegd gezag in de kennisgeving van een voornemen tot het voorbereiden van een besluit aangeven of de Commissie voor de mer in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen. Daarnaast kunnen, op grond van artikel 7.32 zienswijzen over het MER door een ieder gelijktijdig naar voren worden gebracht met de zienswijzen over het ontwerp van het besluit. De weging van de ingebrachte belangen, gebeurt door het bevoegd gezag. De mer-regelgeving stelt daarbij als eis dat gemotiveerd moet worden op welke wijze rekening is gehouden met de milieu-informatie die is verza-

meld in het MER, wat is overwogen omtrent de beschreven alternatieven en wat is overwogen omtrent de ingediende zienswijzen over het MER. Indien men het oneens is met het resultaat van deze weging, staat (afhankelijk van de mogelijkheden van de moederprocedure) bezwaar en beroep open. De mogelijkheden hiertoe zijn door het wetsvoorstel modernisering mer niet aangetast.

Weging effecten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Algemene Rekenkamer in een brief d.d. 3 juni 2009 de vinger op hetzelfde fenomeen legt in reactie op vragen vanuit de Tweede Kamercommissies VROM en Verkeer en Waterstaat omtrent de milieueffecten van het wegverkeer. Deze leden vragen hoe de regering aankijkt tegen de uitspraak van de Algemene Rekenkamer dat bij besluitvorming over ruimtelijke projecten meer rekening gehouden moet worden met de gezondheidseffecten van lucht en geluid. Gezondheid is een onderdeel van het MER. De mate waarin en de wijze waarop aandacht wordt besteed aan dit aspect is afhankelijk van het soort project of plan. De Gezondheidseffectscreening (GES) methode is een instrument om gezondheidseffecten inzichtelijk te maken. Op 10 juli 2009 heeft de minister van VenW, mede namens de minister van VROM, de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over zijn voornemen om deze GES methode toe te gaan passen in de plan-mer, zoals die straks na de herziening van de Tracéwet voor de structuurvisie voor de wat grotere infrastructurele projecten in dichtbevolkte gebieden zal worden opgesteld.¹ Tot dat moment geldt er voor lopende hoofdinfrastructuurprojecten een overgangsregime.

Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat het bevoegd gezag met regelmaat dubbele petten opheeft, in die zin dat het soms de initiatiefnemer is van projecten en tegelijk ook de belangen moet borgen die erdoor in het geding komen. De Algemene Rekenkamer pleit derhalve voor een sterkere rol voor onafhankelijke deskundige advisering en doorrekening van milieu- en gezondheidseffecten, alsmede in een betere verantwoording over de mate waarin het beleid effectief is. Hoe oordeelt de regering over deze aanbevelingen?

De regering onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat in de situatie waarbij een overheid zowel initiatiefnemer is als bevoegd gezag extra zorgvuldigheid noodzakelijk is. Dit is dan ook de reden dat het wetsvoorstel voorziet in onafhankelijke kwaliteitsborging bij plan-mer. Plan-mer wordt immers altijd ingezet voor plannen en projecten waarbij de overheid zowel bevoegd gezag is als initiatiefnemer.

Tevens pleit de Algemene Rekenkamer ervoor om bij besluitvorming over ruimtelijke projecten rekening te houden met onzekerheden door te werken met een oplevertoets en maatregelen achter de hand te houden en differentiatie aan te brengen in het verlangde detailniveau van de berekeningen. Deelt de regering de constatering van de leden van de PvdA-fractie dat het nu voorliggende wetsvoorstel niet in lijn is met zowel de bevindingen als de aanbevelingen van zowel de Commissie Elverding als de Algemene Rekenkamer?

De oplevertoets is een toets voor infrastructurele projecten. In de mer-regelgeving is er een algemene evaluatieverplichting opgenomen. Deze evaluatieplicht houdt in dat, nadat het plan of besluit is uitgevoerd, het bevoegde gezag moet evalueren in hoeverre de effecten overeenkomen met de vooraf verwachte effecten, en zonodig maatregelen te treffen. De oplevertoets wordt een onderdeel van de nieuwe procedure voor infrastructuur (Wetgevingsnota voorgenomen wijziging van de

¹ Natura 2000 en Gezondheid in planstudies voor hoofdinfrastructuurprojecten. Kamerstukken II 2009/10, 29 385, nr. 51.

Tracéwet) en zal in grote lijnen gelijk opgaan met de evaluatierapportage. Ook de Commissie Elverding legt in haar rapport een relatie tussen de oplevertoets en de mer-evaluatie. De Commissie Elverding beveelt een wijziging van de Tracéwet aan en niet een wijziging van de Wet milieubeheer op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is in de nu voorliggende wetswijziging de vroege inspraak en participatie, de vrijwillige inschakeling van de advisering door de Commissie voor de mer, en de invoering van een oplevertoets na afloop van de realisatie van ruimtelijke projecten, alsnog te verankeren? Kan de regering toelichten waarom zij dit wel of niet wenst te doen?

Vroege inspraak is al geregeld via het kunnen indienen van zienswijzen. Participatie is niet verankerd als gevolg van het eerder genoemde amendement; in de handreiking zal hier aandacht aan worden besteed. De vrijwillige inschakeling van de Commissie voor de mer in dit wetsvoorstel is niet wenselijk, omdat het niet nodig en dus overbodig is om vrijwillige aspecten wettelijk te verankeren. De oplevertoets zal worden verankerd in een wijziging van de Tracéwet.

MER en Natuurbeschermingswet 1998

Het wetsvoorstel legt geen verband tussen het MER en het regime van de Natuurbeschermingswet. Het gaat hierbij concreet om de samenloop van de «passende beoordeling» die in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 moet worden uitgevoerd en het MER. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is hier sprake van een forse overlap. Uit de behandeling in de Tweede Kamer leiden deze leden af dat een integratie op dit onderdeel volgens de regering niet mogelijk lijkt te zijn. Deze leden vragen de regering, wellicht ten overvloede, zeer zorgvuldig te bezien of het synchroon laten lopen van beide procedures toch mogelijk is. Zij wijzen er daarbij op dat bundeling van informatie via integratie van beide toetsen als geheel zal leiden tot minder onderzoek, kortere procedure-tijden en daarom vermindering van kosten voor de initiatiefnemers. Is het voor de regering denkbaar dat in de Natuurbeschermingswet de verplichting zal worden opgenomen dat bij plannen de «passende beoordeling» in het kader van de Natuurbeschermingswet onderdeel zal worden van het plan-MER, zo suggereren deze leden.

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de wijzigingen die zijn aangebracht ten aanzien van de plannen en projecten waarop een uitgebreide MER dan wel een beperkte procedure van toepassing is. Daarmee is als het ware een stapeling van toetsingskaders opgeheven. Voor wat betreft de passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet bevreemdt het de VVD-fractie dat deze (nog) niet bij deze wetswijziging Wet milieubeheer is geïntegreerd. Kan de minister dit toelichten en daarbij ook aangeven of en wanneer zij dat wel van plan is? De mer-procedure en de passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet lopen nog teveel na elkaar. De leden van de SP-fractie willen dan ook weten welke acties de minister inmiddels heeft ondernomen om te komen tot een betere afstemming tussen mer en Natuurbeschermingswet-traject? Zij heeft in de Tweede Kamer toegezegd dat zij nog voor de zomer een plan van aanpak aan de Kamer zal sturen over verbetering van het traject. Is het plan er al? Is de minister bereid het ook aan de Eerste Kamer te sturen?

Over de procedures van de mer en de passende beoordeling heb ik in de Tweede Kamer toegezegd met mijn collega van LNV te overleggen. In vervolg daarop heb ik recent de Tweede Kamer per brief geïnformeerd

hoe het project-MER en de passende beoordeling van de Nb-wet procedureel beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

In de richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's is voorgeschreven dat er een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG (de zgn. Habitatrichtlijn). Overeenkomstig beide EU-richtlijnen is daarom in artikel 19j van de Nb-wet opgenomen dat de passende beoordeling van een plan deel uitmaakt van de ter zake van dat plan voorgeschreven milieueffectrapportage. De suggestie van de CDA-fractie om bij plannen de «passende beoordeling» in het kader van de Natuurbeschermingswet onderdeel te laten zijn van het plan-MER is dan ook reeds een feit.

In de mer-richtlijn voor projecten (85/337/EEG en de wijzigingen 97/11/EG en 2003/35/EG) wordt geen koppeling gelegd tussen mer en passende beoordeling. In artikel 19f van de Nb-wet is wel opgenomen dat bij projecten de passende beoordeling deel uit *kan* maken van een voorgeschreven milieueffectrapportage. In tegenstelling tot plannen is er dus voor projecten geen wettelijke verplichting tot koppeling van mer en passende beoordeling. Het is aan de initiatiefnemer van het project om af te wegen of integratie van beide toetsen in zijn situatie al dan niet voordelen heeft. Het is aan het bevoegd gezag om de mogelijke voordelen van integratie onder de aandacht van de initiatiefnemer te brengen.

Een koppeling van beide procedures door het opnemen van de passende beoordeling in het MER zal tot gevolg hebben dat de Commissie voor de mer verplicht een toetsingsadvies over het MER én de passende beoordeling zal geven. Dit biedt het voordeel van onafhankelijke kwaliteitsborging van de informatie op juistheid en volledigheid. Voorts heeft dit het voordeel dat in het MER rekening kan worden gehouden met de vereisten uit de Nb-wet (m.n. alternatievenonderzoek).

Een nadeel van een wettelijk verplichte koppeling is onder andere dat de verplichting tot het vragen van een toetsingsadvies aan de Commissie voor de mer over de passende beoordeling een nationale kop is op de Europese richtlijnen en dat de wetgever de initiatiefnemer de ruimte ontnemt om ter zake van de voor- en nadelen van integratie van de toetsen een eigen afweging te maken. Het kan voor de initiatiefnemer bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn om een tijdsfasering aan te brengen en voor een Wm-vergunningplichtig project eerst alleen een MER op te stellen. Mede op basis van de alternatievenafweging uit het MER kan hij vervolgens tot de conclusie komen dat hij beter voor een andere variant een Wm-vergunning kan aanvragen. Dat kan ook een variant zijn waarbij een Nb-wetvergunningplicht en daarmee de plicht tot het opstellen van een passende beoordeling niet meer aan de orde zijn, omdat de gekozen variant geen negatieve effecten voor een Natura 2000-gebied heeft.

Alles afwegende, stellen wij voor om de Nb-wet op het punt van de «kanbepaling» voor projecten niet te wijzigen in een «verplichting», maar stellen wij voor om de afstemming tussen de project-merprocedure en de Nb-wetprocedure in die gevallen dat het zinvol is, zoveel mogelijk te stimuleren. We doen dat concreet op twee manieren.

Door de introductie van één loket in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal voor locatiegebonden activiteiten een maximale integratie tussen de milieuvergunning en de vergunning op grond van de Nb-wet worden bereikt.

Als straks een omgevingsvergunning wordt aangevraagd waarbij zowel een mer als een passende beoordeling nodig zijn, komt dit reeds bij de

aanvraag aan het licht. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning kan dan direct wijzen op de voordelen van een integratie van beide procedures. Het toestemmingsstelsel uit de NB-wet wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Dit houdt in dat het bevoegde gezag voor verlening van de omgevingsvergunning, meestal de gemeente, een «verklaring van geen bedenkingen» moet vragen aan het bevoegd gezag voor de Nb-wet (de minister van LNV of gedeputeerde staten). De verplichting om aan te haken geldt niet indien voorafgaand aan het indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit al een aanvraag om een Nb-wetvergunning is ingediend of verleend (zie ook Kamerstukken II, 2008/09, 31 953, nr. 3). Daarnaast zal de minister van LNV de bevoegde gezagsinstanties ter stimulering per brief informeren over de voordelen om de passende beoordeling ook in geval van projecten waar mogelijk deel te laten uitmaken van de milieueffectrapportage.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het bepalen van wat een mer-plichtig project of plan is wordt mede gedaan op basis van bepalingen omtrent passende beoordeling in de Natuurbeschermingswet. Indien een milieuvergunning vereist is, en een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet, gaat een uitgebreide mer procedure gelden. Als echter geen passende beoordeling vanuit de Natuurbeschermingswet nodig is zal een beperkte mer procedure van toepassing zijn. Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een overzicht van de eisen en procedures die in beide gevallen vanuit zowel de Natuurbeschermingswet als het voorliggende wetsvoorstel voortvloeien? Zij vinden het verwarrend dat de verplichting tot een passende beoordeling in een MER wel in de Natuurbeschermingswet en niet in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen, en maken zich zorgen om de afstemming tussen beide. Kan de regering toezeggen beide procedures in elkaar te schuiven en aangeven op welke wijze dat zal gebeuren? Indien de regering dit niet voornemens is ontvangen deze leden daar graag een precieze argumentatie bij.

In onderstaande overzichten zijn de eisen en procedures van de NB-wet en de modernisering mer weergegeven.

Wet milieubeheer	Wet milieubeheer
Uitgebreide procedure	Beperkte procedure
Mer voor projecten met milieuvergunning waarvoor tevens een passende beoordeling nodig is	Mer voor projecten met milieuvergunning, zonder passende beoordeling
Fase 1. Voorfase	
Melding IN aan bevoegd gezag Openbare kennisgeving over inrichting besluitvormingsproces – Raadpleging betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau – Advies reikwijdte en detailniveau indien BG niet zelf initiatiefnemer	Melding IN aan bevoegd gezag Raadpleging betrokken bestuursorganen over reikwijdte en detailniveau + Advies reikwijdte en detailniveau (op verzoek initiatiefnemer of ambtshalve)
Fase 2. Opstellen rapport	
Opstelling MER met alternatieven	Opstelling MER met alternatieven,
Fase 3. Adviezen, zienswijzen en besluitvorming	
Openbaarmaking MER Zienswijzen Advies Commissie mer Motivering	Openbaarmaking MER Zienswijzen Geen advies Commissie mer Motivering
Fase 4	
Evaluatie	Evaluatie

In artikel 19j van de Nb-wet is opgenomen dat de passende beoordeling van een plan deel uitmaakt van de ter zake van dat plan voorgeschreven milieueffectrapportage. Voor deze planprocedure en dus ook voor de passende beoordeling van dat plan geldt geen specifieke procedure.

Voor projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer een passende beoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied. Die passende beoordeling wordt gemaakt alvorens gedeputeerde staten of de Minister van LNV een besluit nemen op een aanvraag voor een vergunning. Voor deze vergunningprocedure gelden de volgende stappen:

Natuurbeschermingswet 1998

Oriënterende fase/vooroverleg
Vergunningaanvraag inclusief passende beoordeling
Toets op volledigheid (op grond van Awb)
Toesturen vergunningaanvraag naar:
– provincies en gemeenten (artikel 44, eerste en tweede lid Nbwet)
– belanghebbenden (op grond van Awb)
Verwerken ingediende zienswijzen
Nemen besluit op aanvraag
Oriënterende fase/vooroverleg

De beantwoording van de overige vragen van de leden van de PvdA-fractie heb ik betrokken bij mijn beantwoording van de vragen van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de SP-fractie onder dit kopje **MER en Natuurbeschermingswet**.

Rol Commissie MER

De leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA en SP stellen vragen over de rol van de commissie voor de mer.

De rol van de commissie MER wordt door het voorstel ingrijpend gewijzigd. In het algemeen steunen de leden van de CDA-fractie de voorstellen van de regering. De gevolgen van deze wijziging zullen onder meer laten zien dat deze commissie zich meer zal moeten toeleggen op het ondersteunen van (decentrale) overheden en het actief adviseren bij complexe plannen en programma's. De commissie zal veelal vrijwillig dienen te worden betrokken bij de besluitvorming. Dat kan echter ook andere consequenties hebben, aldus de hier aan het woord zijnde leden. Zo is de Nederlandse bestuursrechter in het algemeen terughoudend met het toetsen van alternatieven in het kader van het MER. Oorzaak hiervan is (was) de verplichte advisering van de commissie MER. Vrijwel altijd heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich aangesloten bij de adviezen van de Commissie voor de mer. Indien nu in de nieuwe situatie de commissie, vanwege de vrijwilligheid, een project of plan niet heeft getoetst, dan is niet uitgesloten dat de bestuursrechter verder zal moeten gaan bij de toetsing van de materiële rechtmatigheid. Alsdan kan de lastenverlichting die het wetsvoorstel beoogt, volgens deze leden, in gevaar komen. Ontlasten enerzijds bij de commissie kan wel eens meer lasten bij de Afdeling bestuursrechtspraak betekenen. Kan de regering aangegeven hoe zij denkt deze situatie te voorkomen?

De wettelijk vastgelegde rol van de Commissie voor de mer blijft die van onafhankelijk adviseur. Voor plannen, waarvoor de uitgebreide procedure gaat gelden, zal de Commissie voor de mer altijd een toetsingsadvies op

het gereedgekomen MER uitbrengen, dit in tegenstelling tot de huidige situatie waar niet altijd die verplichting geldt. Ook voor projecten waarvoor de uitgebreide procedure geldt, brengt de Commissie voor de mer een toetsingsadvies uit over het MER en dus ook over de alternatieven.

Alleen bij projecten met milieuvergunning en zonder passende beoordeling is geen verplichte toetsing door de Commissie voor de mer meer voorgeschreven. Indien er in zo'n geval bij het bevoegd gezag de behoefte is aan het versterken van draagvlak voor het te nemen besluit, kan het bevoegd gezag vrijwillig de Commissie voor de mer om advies vragen.

Het wegvallen van de verplichte advisering in de richtlijnenfase (voorfase) is minder relevant, daar de Raad van State pas aan de orde komt bij de fase waarin in ieder geval het MER is afgerond. Bij de evaluatie van de wet zal het element van eventuele verzwarende van de lasten bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden betrokken.

De rol van de commissie MER is door dit wetsvoorstel ingrijpend veranderd: enerzijds zal het aantal verplichte adviezen naar verwachting toenemen, terwijl anderzijds de onverplichte adviestaak weliswaar deel uitmaakt van het wetsvoorstel, maar daarvoor geen richtlijnen noch criteria worden geformuleerd. Wat dit voor de werkzaamheden voor de commissie MER zal betekenen is daarom niet duidelijk.

De leden van de VVD-fractie constateren enige discrepantie tussen het begrip «vrijwillig» en een wettelijke regeling daarvan. Is het de minister het met de VVD-fractie eens dat wanneer er sprake is van werkelijke vrijwilligheid dat niet in de wet behoeft te worden vastgelegd?

Naar de mening van de VVD-fractie was een aantal spelregels voor deze vrijwillige adviesaanvraag op zijn plaats geweest. Nu is het maar afwachten wat, wanneer en wie, waarover een advies inwint, omdat ook maar enige drempel ontbreekt. Sterker nog: het is niet uitgesloten dat «voor alle zekerheid» altijd bij de commissie een advies wordt ingewonnen! Waarom heeft de minister criteria of spelregels voor een vrijwillige adviesaanvraag niet overwogen of opgenomen?

In tegenstelling tot hetgeen de VVD-fractie stelt, zal het aantal verplichte adviezen niet toenemen maar afnemen en wel naar verwachting met ca. 50%. Er is bewust voor gekozen om het aan het bevoegd gezag over te laten om de Commissie voor de mer in voorkomende gevallen vrijwillig te laten adviseren.

Overigens bestaat de mogelijkheid tot vrijwillige advisering momenteel ook al voor plannen. Voor plannen geldt geen verplichting tot de inschakeling van de Commissie mer bij de bepaling van reikwijdte en detailniveau; een toetsingsadvies is alleen verplicht indien bij een plan tevens een passende beoordeling noodzakelijk is of het plan in de Ecologische Hoofdstructuur ligt. Het bevoegd gezag is dus bekend met het maken van een dergelijke keuze.

De mogelijkheid om vrijwillig advies in te winnen is niet wettelijk vastgelegd, niet in de huidige situatie en ook niet in de toekomstige situatie. Criteria of spelregels staan haaks op de gedachte dat het bevoegd gezag zijn eigen verantwoordelijkheid hierin kan en moet nemen. Per saldo leiden criteria of spelregels op individueel niveau altijd tot een inperking of uitbreiding van die verantwoordelijkheid. Tot slot kan hier worden opgemerkt dat de eigen bijdrage aan de vrijwillige advisering als een drempel kan worden gezien. Zoals in de faciliteringsafspraken is weergegeven (zie ook voetnoot 6) heeft de regering door het heffen van een bedrag van € 5 000,- de advisering bij kleinere gevallen willen ontmoedigen en bij zwaardere gevallen willen bevorderen.

De leden van de PvdA-fractie vinden advisering door de Commissie voor de mer belangrijk om milieueffecten goed in beeld te krijgen, juist in de voorfase van besluitvorming. De leden van deze fractie begrijpen daarom niet waarom is besloten tot het laten vervallen van de verplichte advisering door de Commissie voor de mer in die vroege fase. Deelt de regering met deze leden de verwachting dat dit in latere fasen tot onnodige fouten of extra onderzoekswerk zal leiden? Deze leden zijn er overigens blij mee dat de regering aangeeft dat vrijwillige inschakeling van de commissie MER door het bevoegd gezag wel mogelijk blijft. De wijze waarop dat geborgd is blijft deze leden onduidelijk. Hoe waarborgt de regering de mogelijkheid van vrijwillige advisering door een onafhankelijke commissie MER? Het is in elk geval niet in de wet verankerd. Kan de regering toezeggen dit alsnog te doen? Waarom wel/niet?

Het inschakelen van de Commissie voor de mer is een kop op de richtlijn. Omdat het niet in alle gevallen nodig wordt geacht om de Commissie voor de mer in een vroege fase in te schakelen, is de verplichting geschrapt om de Commissie in te schakelen en wordt het aan het bevoegd gezag overgelaten om dit vrijwillig te doen wanneer daartoe de behoefte bestaat vanwege bijvoorbeeld de complexiteit van het project. Het niet inschakelen van de Commissie zal inderdaad soms tot onnodige fouten in een latere fase kunnen leiden. Gemeend is echter dat met het huidige voorstel een goede balans is gevonden tussen een zorgvuldige besluitvormingsprocedure en snelheid zonder onnodige extra stappen. Dat vrijwillige advisering mogelijk is hoeft niet in de wet te worden verankerd. Uit een oogpunt van wetgevingstechniek is dit, zoals eerder aangegeven, zelfs onwenselijk omdat het overbodige regelgeving betreft; zonder verankering is inschakeling van de Commissie ook mogelijk). Voldoende is dat dit is vermeld in onder andere de memorie van toelichting en dat hier afspraken over zijn gemaakt met IPO, VNG, LNV, OCW en de Commissie voor de mer.

De Commissie voor de mer zou zich in de ogen van de leden van de PvdA-fractie meer kunnen ontwikkelen tot onafhankelijk kennis- en expertisecentrum rond milieueffecten. Gegeven de vele en verschillende betrokken belangen bij veel projecten, en de complexe belangenafweging die het bevoegd gezag moet maken, is onafhankelijke en deskundige informatie cruciaal voor verantwoorde besluitvorming. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie de visie van de regering op dit punt.

De Commissie voor de mer heeft een duidelijke taak: adviseren aan het bevoegd gezag over de inhoud van het MER en over het MER zelf. Vanuit die rol heeft de Commissie veel kennis verzameld, die voor andere partijen weer interessant kan zijn. Het bevoegde gezag krijgt in het wetsvoorstel meer eigen verantwoordelijkheden, zoals bijv. het opstellen van een notitie Reikwijdte en detailniveau, zonder verplichte advisering van de Commissie voor de mer. Het is het standpunt van de regering dat kennis die bij de Commissie voor de mer is opgedaan in de uitoefening van de wettelijke taak zoveel als mogelijk moet worden overgedragen aan andere relevante partijen. Daartoe heeft het Rijk ook, de oprichting van het kennisplatform mer als pilot voor drie jaar gefaciliteerd. Dit heeft o.a. geleid tot een goede beschikbaarheid van de adviezen van de Commissie voor de mer, alsmede de opgestelde MER's op de website van de Commissie voor de mer.

Met de wijziging van de mer-procedures zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, heeft de regering zichzelf ook enkele meer fundamentele vragen gesteld met betrekking tot het verstrekken van informatie en kennis aan andere partijen. Daartoe heeft zij een onderzoeksopdracht geformuleerd over de invulling van de kennisfunctie voor de komende

jaren. Een belangrijke startvraag is daarbij waarom de Rijksoverheid (onderdelen van) een kennisfunctie moet (laten) organiseren en/of financieren? Of, en zo ja in hoeverre, kan de Rijksoverheid dit overlaten aan de Andere Overheden en/of de marktpartijen? Verder komen relevante aspecten aan de orde als doelgroep afbakening, soort informatie en wijze van ontsluiting, Dit onderzoek zal naar verwachting begin november gereed zijn en rond het einde van het jaar zal de regering haar visie op de kennisfunctie gereed hebben. Op dat moment wordt ook duidelijk welke rol diverse partijen zoals de commissie voor de mer, Infomil en de particuliere adviessector in het totaal zullen innemen.

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat de adviezen van de Commissie voor de mer tot meerwaarde leiden bij het formuleren van goed beleid. Er is hen evenwel geen materiaal bekend dat dit ook aantoont. Kan de regering aangeven welke meerwaarde de adviezen van de Commissie voor de mer daadwerkelijk hebben gehad in de achterliggende periode? Is er een evaluatie van de werkzaamheden van de Commissie MER beschikbaar? Zo nee, overweegt de regering deze? Zo ja, welke lessen vallen daaruit te trekken en hoe verhouden deze zich tot de nu voorgestelde wetswijziging?

Het is goed om twee zaken te onderscheiden. Het eerste is het nemen van een «goed» besluit. Het tweede is de juistheid van de informatie die ten grondslag ligt aan het te nemen besluit. De advisering van de Commissie voor de mer is gericht op het tweede: zij toetst de kwaliteit van de in het MER opgenomen informatie. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat de essentiële informatie over natuur, milieu en cultuurhistorie beschikbaar is aan het bevoegd gezag ten behoeve van haar afweging. De mate waarin deze afweging leidt tot een «goed» besluit is niet een taak van de Commissie voor de mer. Hiervoor geldt dat met het MER rekening moet worden gehouden in de besluitvorming (voor project-mer geregeld in het ongewijzigde art. 7.35 Wm en voor plan-mer in art. 7.37 Wm). De meerwaarde van de Commissie voor de mer moet dan ook worden bepaald aan de hand van de beoordeling door het bevoegd gezag: vindt het bevoegd gezag dat de adviezen van de Commissie voor de mer de kwaliteit van het MER verbetert? De Commissie voor de mer heeft onlangs in samenspraak met het ministerie van VROM een kwalitatieve audit uitgevoerd onder (o.a.) het bevoegd gezag. Daaruit is gebleken dat het bevoegd gezag positief is over de kwaliteit van de adviezen van de Commissie voor de mer.

Naast deze twee zaken speelt nog de vraag in hoeverre een MER uiteindelijk het bevoegd gezag beïnvloedt in haar besluitvorming. Deze vraag is aan de orde geweest bij de evaluatie in 2003. Daar kwam als belangrijkste conclusie naar voren dat bestuurders aangeven dat de doorwerking niet zover draagt, dat het besluit zelf wordt teruggenomen, maar veelal bestaat uit het aanpassen en verder optimaliseren en uitwerken van een voorgenomen besluit.

Verplichte advisering in de voorfase door de commissie MER vervalt bij alle typen projecten en plannen. Dat roept de volgende vragen bij de leden van de SP-fractie op:

- Vrijwillige advisering blijft mogelijk. In welke gevallen zou vrijwillige advisering gewenst zijn?
- Is de minister het eens met de Commissie MER dat bij vrijwillige advisering de onafhankelijke positie van de Commissie in financiële zin gewaarborgd moet blijven?
- In een convenant uit 2006 tussen de Commissie en de betrokken ministeries (VROM, LNV) met IPO, VNG en Unie van Waterschappen is vastgelegd dat het tarief voor vrijwillige advisering aan overheden 5000

euro geldt per advies. Blijft dit tarief onverkort gehandhaafd? Is het tarief dekkend? Onder welke omstandigheden zal/moet het verhoogd worden? Komt daarmee de onafhankelijkheid van de Commissie in gevaar?

Het wetsvoorstel beoogt meer zelfredzaamheid bij de mer-actoren. Die moeten dan wel over voldoende kennis met betrekking tot het mer-proces beschikken. De Commissie voor de mer beschikt over die kennis en vormt daarom een vraagbaak/kennisbank voor de verschillende partijen. Is de commissie daarvoor voldoende toegerust, zowel wat betreft capaciteit als financiële middelen, zo vragen de leden van de SP-fractie? Is de minister bereid de kennisfunctie van de commissie te versterken en te doen continueren?

Zoals eerder aangegeven in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie, is er bewust voor gekozen om de keuze voor vrijwillige advisering aan het bevoegd gezag over te laten. Het bevoegd gezag bepaalt dan in welke gevallen deze advisering gewenst is. Hierbij kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan situaties waarbij sprake is van ingewikkelde en/of omstreden projecten, of aan een bevoegd gezag met weinig mer-ervaring.

De gemaakte afspraken over de financiering van de vrijwillige advisering zijn eind 2006 naar de Tweede Kamer¹ gezonden en zullen in werking treden als het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Deze afspraken betreffen o.a. het volgende:

- De financiële bijdrage zal door het Rijk worden geïnd, «zodat iedere schijn van beïnvloeding van de onafhankelijke positie van de Commissie wordt vermeden».
- Er is sprake van een forfaitair bedrag, dat voor eenvoudige advisering vrijwel gelijk is aan de kostprijs: «Voor een overgangperiode van twee jaar na afronding van de stelselherziening zal het bevoegd gezag een forfaitair bedrag van € 5 000,- voor alle vrijwillige adviezen betalen. Bij deze hoogte van het bedrag klinkt door dat het Rijk de advisering bij kleine projecten wil ontmoedigen en bij zwaardere gevallen bevorderen.»
- Voor wat betreft de toekomst: «Twee jaar na de start wordt het systeem van forfaitaire bedragen geëvalueerd en wordt besloten of het systeem van doorberekening van kosten via één forfaitair bedrag moet worden aangepast en zo ja, hoe.»

De vraag over de kennisfunctie is reeds beantwoord bij de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Is de Commissie voor de MER wel in staat om in zes weken advies uit te brengen? Tot nu toe duurde het ten minste 11 weken. Indien er meer tijd overheen zou gaan wat betekent dat dan voor de geldigheid van het advies?

De Commissie voor de mer acht zichzelf in staat binnen 6 weken advies uit te brengen mits het bevoegd gezag haar tijdig van informatie voorziet. Deze periode is korter dan de huidige periode omdat de Commissie niet langer binnengekomen inspraakreacties in beschouwing hoeft te nemen. Hetgeen op dit moment bij besluit-mer ingevolge het huidige artikel 7.26 van de wet wel verplicht is.

De wet bepaalt dat de Commissie voor de mer in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen. Dit houdt in, zoals ook in artikel 3:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt gesteld, dat indien een advies niet tijdig wordt uitgebracht, het enkele ontbreken daarvan niet in de weg staat aan het nemen van het besluit. Het bevoegd gezag wordt geacht een afweging te maken tussen het belang van het advies voor een zorgvuldige voorbereiding van het besluit enerzijds en

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 29 383, nr. 68.

het belang van voortvarende besluitvorming anderzijds. Het is dus geen automatisme dat wanneer het advies niet binnen de daarvoor gestelde termijn is uitgebracht, zonder advies wordt besloten.

Evaluatie

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier het effect van deze vereenvoudiging van de regelgeving wordt geëvalueerd? Hiervoor zijn duidelijk geformuleerde doelstellingen nodig. Welke zijn volgens de minister de belangrijkste kwantitatief meetbare doelstellingen met daaraan gerelateerde kwantitatief meetbare instrumenten uit dit wetsvoorstel? Op welke termijn worden die ingezet?

Zoals al eerder aangegeven zal de evaluatie plaatsvinden vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De regering deelt de mening van de SP-fractie dat voor deze evaluatie duidelijk geformuleerde doelstellingen nodig zijn. In hoeverre deze kwantitatief dan wel kwalitatief meetbaar zullen zijn is nu nog niet precies aan te geven. Daarnaast zal de evaluatie ook ingaan op ervaringsgegevens uit de praktijk. Onderwerpen die in de evaluatie aan de orde kunnen komen zijn:

- de inrichting van het participatieproces (zijn er aanvullingen op de zienswijzen, zo ja, in welke gevallen en welke vormen van participatie worden gebruikt);
- het nut van de handleiding (welke onderdelen van de handleiding zijn nuttig/goed, welke kunnen worden verbeterd, en hoe);
- de frequentie van de vrijwillige inschakeling van de Commissie voor de mer (in aantallen, procentueel);
- de frequentie van het gebruik van de uitgebreide procedure en de eenvoudige procedure voor milieuvergunningen.

Tenslotte

De minister van VROM is samen met haar ambtgenoten van LNV en OCW verantwoordelijk voor de modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage. Op welke wijze wordt aan dat «samen» inhoud en vorm gegeven, zo vragen de leden van de SP-fractie?

Voor voorstellen tot wijziging van de wet of het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is gezamenlijke instemming op ministerieel niveau vereist alvorens deze in procedure worden gebracht.

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