

Vergaderjaar 2012–2013

31 755

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

S

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2013

Per 1 juli 2010 is de modernisering van de regelgeving milieueffectrapportage (m.e.r.) in werking getreden. Met deze modernisering is een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd.

Daarna is, mede als gevolg van een ingebrekestelling van de Europese Commissie, het Besluit m.e.r. aangepast dat per 1 april 2011 in werking is getreden. Dit betrof met name aanpassingen aan de m.e.r.-beoordeling.

Met deze brief wil ik u informeren over twee toezeggingen die zijn gedaan bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, uitvoering van een deel van een motie van het lid Wiegman en een toezegging aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het algemeen overleg over het Besluit m.e.r.

Het betreft de volgende zaken:

- 1) Toezegging aan de Eerste Kamer om na twee jaar te evalueren in hoeverre participatie voldoende is geborgd en te bezien of en hoe participatie in de m.e.r.-wetgeving verankerd moet worden¹.
- 2) Toezegging aan de Eerste Kamer om te evalueren of de koppeling van de passende beoordeling en MER in de praktijk voldoende invulling krijgt (nr. T01130)².
- 3) Toezegging aan de Tweede Kamer tot het laten onderzoeken van de lastenverschuiving als gevolg van het verplaatsen van projectcategorieën van de m.e.r.-plichtige lijst naar de m.e.r.-beoordelingsplichtige lijst³.

¹ Zie Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 755, H en Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 755, I.

² Zie Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 755, I.

³ Zie Tweede kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 755, nr. 42.

- 4) Uitvoering van een deel van de motie Wiegman om het gebruik van een handreiking te evalueren⁴.

Daarnaast wil ik u met deze brief informeren over een ander onderzoek dat ik heb laten uitvoeren over de doorwerking, ofwel de effectiviteit van het instrument m.e.r. en van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r.

In verband met de overzichtelijkheid heb ik besloten om alles in een brief te beantwoorden. Het antwoord heeft iets meer tijd gevergd door de evaluatie naar participatie. Deze evaluatie heeft, zoals toegezegd, betrekking op de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de modernisering m.e.r. Dit onderzoek is pas in december van 2012 afgerond. Daarna zijn de resultaten van deze evaluatie intern besproken in het kader van de voorbereidingen van de Omgevingswet.

Onderstaand vindt u een nadere uitwerking van bovenstaande zaken.

1. Toezegging evaluatie borging van participatie

De Eerste Kamer heeft bij behandeling van het wetsvoorstel modernisering m.e.r. zorgen uitgesproken omtrent participatie. Zorgpunt voor de Eerste Kamer was of de borging door middel van het vragen van zienswijzen op het voornemen voldoende waarborgt dat het bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium passende participatie van burgers organiseert. Onbedoeld zou dit de werking kunnen hebben dat het bevoegd gezag zich in veel gevallen zou beperken tot het vragen van zienswijzen, ook in die gevallen waar een bredere vorm van participatie beter zou passen.

In 2012 heb ik een onderzoek laten uitvoeren met de vraag of participatie in de voorfase van de m.e.r.-regelgeving voldoende geborgd is (zie bijlage 1). Het accent lag hierbij op juridische borging ofwel de manier waarop wettelijke voorschriften inwerken op de aanpak van participatie. Daarnaast is in het onderzoek ook ingegaan op professionele borging en maatschappelijke borging.

De kernconclusie van het onderzoek luidt dat participatie voldoende is geborgd in de huidige m.e.r.-regelgeving. Dit gaat op voor procedures waar alleen voor een zienswijzeprocedure is gekozen én voor procedures waar ook aanvullende participatie is georganiseerd.

Juridische borging is niet doorslaggevend, maar speelt wel een zinvolle aanvullende rol in de borging van participatie. De huidige participatiepraktijk rond m.e.r.-procedures komt vooral tot stand vanuit de professionele rolopvatting van projectleiders die namens bevoegde gezagen en externe initiatiefnemers participatie organiseren. Wettelijke voorschriften over participatie stimuleren met name deze professionele borging en vormen een vangnet.

Er is dan ook geen directe noodzaak participatie op een andere wijze in de m.e.r.-regelgeving te borgen.

Omdat de m.e.r.-regelgeving in de Omgevingswet wordt opgenomen, zijn de resultaten van dit onderzoek daar ingebracht.

⁴ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 755, nr. 23.

2. Toezegging passende beoordeling en m.e.r.

Er is in de huidige regelgeving over de relatie tussen passende beoordeling en m.e.r. onderscheid tussen plannen en projecten.

Voor plannen geldt nu dat, indien tevens een passende beoordeling aan de orde is, de passende beoordeling in het MER moet worden opgenomen. Deze verplichting staat in de Natuurbeschermingswet, in artikel 19j.

Voor projecten geldt deze verplichting niet, maar is een koppeling wel mogelijk. De Eerste Kamer was niet overtuigd dat deze koppeling voldoende tot zijn recht zou komen.

Om die reden heeft mijn voorganger toegezegd om te evalueren of de koppeling van de passende beoordeling en MER in de praktijk voldoende invulling krijgt.

Door de Staatssecretaris van EL&I is een soortgelijke toezegging aan de Eerste Kamer gedaan⁵ om de Eerste Kamer te informeren over de mogelijkheden om procedures en vergunningverlening aan te laten sluiten bij de milieueffectrapportage. Deze toezegging is recent afgedaan onder verwijzing naar het wetsvoorstel natuurbescherming⁶. Deze verwijzing is ook van toepassing voorliggende toezegging inzake de passende beoordeling en m.e.r., die daarmee is afgedaan. In het wetsvoorstel Natuurbescherming wordt voor plannen de bestaande verplichte koppeling losgelaten en wordt de keuze voor het wel of niet koppelen overgelaten aan de initiatiefnemer zelf.

3. Toezegging Tweede Kamer naar aanleiding van het verschuiven in het Besluit m.e.r. van categorieën van activiteiten van de automatische m.e.r.-plicht naar de m.e.r.-beoordelingsplicht.

De m.e.r.-plicht voor activiteiten is geregeld in het Besluit milieueffectrapportage. De verschuiving van de activiteiten is ingegeven vanuit de gedachte dat we in Nederland niet meer regelen dan er vanuit Europa is opgelegd.

In de Tweede kamer is gediscussieerd over de vraag welke effecten deze verschuiving met zich mee zal brengen; leidt het tot lastenverhoging omdat er nu zowel een m.e.r.-beoordeling als een m.e.r. moet worden uitgevoerd of juist tot een lastenverlichting doordat er minder vaak een m.e.r. zal plaatsvinden.

Ik heb daarom toegezegd om een jaar na inwerkingtreding van het aangepaste Besluit m.e.r. de effecten van de lastenverschuiving te onderzoeken.

Dat onderzoek is uitgevoerd over de periode 1 april 2011 tot 1 april 2012 (zie bijlage 2). Uit het onderzoek bleek dat veel m.e.r.-beoordelingen niet leidden tot een m.e.r.-plicht, waardoor de verschuiving van de betreffende activiteiten van de C-lijst naar de D-lijst in de onderzochte periode per saldo tot een (kosten en lasten) besparing hebben geleid. De becijferde besparing komt over de onderzochte periode uit op 700.000 euro.

⁵ Zie ook de toezegging van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar aanleiding van een vraag van het lid Tiesinga, Handelingen I 2010/11, nr. 21, item 6, blz. 51 (toezegging 01272).

⁶ toezeggingenbrief van EZ van 25 maart 2013, 33 400 XIII, C, p. 5 (toezegging 01272)

Het onderzoek geeft daarmee geen aanleiding tot aanpassing van het besluit m.e.r.

4. Uitvoering van een deel van de motie Wiegman om het gebruik van een deel van de handreiking te evalueren.

De Motie Wiegman vroeg aan de regering om een handreiking te ontwikkelen met voorbeelden over reikwijdte en detailniveau om initiatiefnemers te helpen bij het opstellen van een Milieueffectrapport en te evalueren hoe hiermee wordt omgegaan. De gevraagde handreiking is per 1 juli 2010 opgeleverd, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de modernisering van de m.e.r. en is beschikbaar op de site van InfoMil.⁷ Met de inwerkingtreding van de modernisering m.e.r. is de website van InfoMil fors aangepast. Er is onderscheid gemaakt tussen een (vernieuwde) handleiding en een nieuwe handreiking. De handleiding geeft een overzicht van en toelichting op de actuele wettelijke eisen. De handreiking bevat tips, informatie en voorbeelden die kunnen helpen bij het opstellen van een milieueffectrapportage of het begeleiden van een m.e.r.-procedure.

De handreiking behandelde oorspronkelijk vijf onderwerpen: Regie, Participatie, Alternatieven, Kwaliteit en reikwijdte en Detailniveau. Vanaf april 2011 is het onderdeel m.e.r.-beoordeling toegevoegd.

Het gebruik van de website van InfoMil wordt regulier bijgehouden. Ik heb deze webstatistieken gebruikt om een beeld te kunnen schetsen van het gebruik, waaronder Reikwijdte en detailniveau. Onderstaand vindt u relevante kengetallen van het gebruik van de website in de periode juli 2010-juni 2012:

- Het gemiddelde aantal bezoeken van de vernieuwde website is vanaf juli 2.010 grofweg verdubbeld: van ongeveer 6000 pageviews per maand naar ruim 12.000 pageviews per maand.
- Ongeveer 25% van de pageviews heeft betrekking op de handreiking m.e.r.
- Binnen de handreiking is het onderdeel reikwijdte en detailniveau gemiddeld goed voor bijna 10% van de pageviews.
- Dat betekent dat gemiddeld ongeveer 300 pageviews per maand betrekking hebben op het onderdeel reikwijdte en detailniveau.

Al met al kan ik concluderen dat de handleiding en handreiking goed worden bezocht.

Naast bovengenoemde informatie wil ik u graag informeren over een ander onderzoek dat ik heb laten uitvoeren. Het betreft een onderzoek naar de doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. en doorwerking van het MER zelf in de besluitvorming van het bevoegd gezag (zie bijlage 3).

Het laatste representatieve onderzoek naar deze doorwerking dateerde uit 1996. Vanwege de inpassing van de m.e.r. in de Omgevingswet was behoefte aan een actueel beeld.

De representatieve steekproef in het onderzoek bestond uit 40 m.e.r.-en die onder de nieuwe wetgeving vielen (start na 1 juli 2010) en waarvoor een uitgebreide procedure werd gevolgd. Deze 40 m.e.r.-en zijn afgeronde procedures, dit betekent dat het bevoegd gezag inmiddels ook een besluit heeft genomen.

De conclusies van het onderzoek zijn als volgt:

- De doorwerking van het MER in het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag is groot: in 63% van de gevallen werkt het door, in 25% van de gevallen is er sprake van enige doorwerking.

⁷ Zie: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/handreiking-0/reikwijdte/>

- De doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de m.e.r. in het MER en het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag is vergelijkbaar qua grootte.
- Omdat er veel factoren invloed uitoefenen op het te nemen besluit meent de onderzoeker dat het een hele prestatie is als er door m.e.r. aanpassingen in een besluit tot stand komen.
- Ondanks deze positieve conclusie roepen de onderzoekers de Commissie voor de m.e.r. op om kritisch te zijn op het detailniveau in haar adviezen. Het bevoegd gezag is van mening dat deze regelmatig te ver gaat voor haar beslissingen. Dit kan leiden tot hogere kosten voor de initiatiefnemer, langere procedures en doet af aan het imago van het instrument.

De conclusies geven geen aanleiding voor verder onderzoek of andere maatregelen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Een gelijkkluidende brief is verstuurd naar de voorzitter van de Tweede Kamer.

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