

Vergaderjaar 2012–2013

33 686

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 juni 2013 en het nader rapport d.d. 24 juni 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 maart 2013, no. 13.000573, heeft Hare Majesteit Koningin Beatrix, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage), met memorie van toelichting.

Dit wetvoorstel voorziet in wijziging van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) inhoudende een regeling om een vergoeding voor de adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (verder: de commissie) in rekening te kunnen brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de gevolgen van de maatregel en de bevoegdheidstoedeling en tariefstelling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 maart 2013, nr. 13.000573, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juni 2013, nr. W14.13.0069/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke en redactionele opmerkingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen van de Afdeling rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Gevolgen van de maatregel

De financiering van de verplichte adviezen van de commissie komt momenteel geheel voor rekening van de rijksoverheid. De aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel is het regeerakkoord, waarin is afgesproken dat de financiering van de commissie door het Rijk met ingang van 1 januari 2014 zal worden beëindigd en dat het bevoegd gezag dat advies van de commissie vraagt, daarvoor zelf moet betalen. Hiertoe voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een nieuwe bepaling, artikel 2.23a, van de Wet milieubeheer.

De Afdeling wijst erop dat, behalve een verwijzing in de toelichting naar het regeerakkoord en de algemene notie dat bezuinigen noodzakelijk is, in de toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan nut, noodzaak en gevolgen van de voorgestelde regeling. Het is aannemelijk, en dat wordt in de toelichting ook onderkend, dat het aantal onverplichte adviezen zal afnemen vanwege de daarmee gemoeide kosten. Een advies kost volgens de toelichting gemiddeld € 25.000. Het niet meer of in mindere mate verzoeken om advies kan nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit van de besluitvorming in een latere fase, de mate waarin besluiten conflicten oproepen en het bereiken van de doelen van de Wm, te weten de bescherming van het belang van het milieu.

In de toelichting wordt niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze de regering de genoemde nadelige gevolgen heeft afgewogen tegen de verwachte opbrengsten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

1. Gevolgen van de maatregel

De Afdeling wijst erop dat in de memorie van toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan nut, noodzaak en de gevolgen van het voorstel van wet.

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

In geval van de vrijwillige adviezen moet er bij de beoordeling van de gevolgen onderscheid worden gemaakt tussen de vrijwillige toetsingsadviezen enerzijds en de vrijwillige adviezen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER en overige vrijwillige adviezen anderzijds. Het niet vragen van een advies over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER kan enkel tot gevolg hebben dat bij toetsing van het MER blijkt dat het onvolledig is en er alsnog aanvullingen nodig zijn. Dit kan leiden tot extra kosten maar heeft geen gevolgen voor de kwaliteit van het besluit en de kwaliteit van de leefomgeving. De regering acht de risico's van het doorberekenen voor de kwaliteit van de besluitvorming en voor de kwaliteit van de leefomgeving verwaarloosbaar.

In de memorie van toelichting is na de inleiding een nieuwe paragraaf «Doorberekenen kosten Commissie voor de m.e.r.» opgenomen, waarin de gevolgen van het voorstel van wet meer inzichtelijk worden gemaakt.

2. Bevoegdheidstoedeling en tariefstelling

Het voorgestelde artikel 2.23a, eerste lid, bepaalt dat de kosten van de commissie en het bureau worden gedekt uit door de commissie vast te stellen en in rekening te brengen tarieven van door de commissie uit te brengen adviezen. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. De voorgestelde bepaling roept de vraag op om welke reden ervoor is gekozen om de bevoegdheid toe kennen aan de commissie zelf en niet aan bijvoorbeeld de minister, zoals dat ook is geregeld ter dekking van de kosten voor bijvoorbeeld de taken van de Kamer van Koophandel² en het College ter beoordeling van Geneesmiddelen.³ De commissie heeft juist vanwege haar onafhankelijkheid steeds aangedrongen op tariefstelling door de minister.⁴ Om die reden bepaalt op dit moment de minister de vergoeding voor de niet verplichte adviezen van de commissie. In de toelichting ontbreken dragende argumenten ter onderbouwing van de, van het huidige stelsel afwijkende, keuze.

b. De wettelijke adviesverplichting vindt zijn herkomst in de Europeesrechtelijke regelingen die aan hoofdstuk 7 van de Wm ten grondslag liggen.⁵ De commissie is hiertoe in de Wm aangewezen als adviserende instantie. Anders dan voor de verplichte advisering, geldt voor de onverplichte advisering dat de commissie zich op een markt bevindt waar ook commerciële bureaus zich hebben toegelegd op advisering. Voorkomen moet worden dat (de schijn wordt gewekt dat) kruissubsidiering tussen de twee typen advisering plaatsvindt. Dit is temeer van belang in het licht van de regels van de Europese Unie inzake staatsteun en mededinging. Het wetsvoorstel biedt – als gevolg van het ontbreken van een onderscheid tussen de verplichte en onverplichte adviezen alsmede van criteria voor – geen waarborgen ter voorkoming van verrekening van de eventuele niet-kostendekkendheid van een onverplicht advies in de prijs van een verplicht advies, wat een marktversturende effect kan hebben.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Bevoegdheidstoedeling en tariefstelling

a. Met vaststelling van de tarieven door de commissie met goedkeuring door de Minister wordt benadrukt dat de commissie een eigen verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat de tarieven kostendekkend zijn. Door middel van de goedkeuring wordt hier toezicht op uitgeoefend en wordt de onafhankelijkheid van de commissie veilig gesteld. Hierbij zijn voldoende waarborgen voor controle, zoals een jaarverslag en jaarrekening die worden gecontroleerd door een accountant, een controleprotocol en de mogelijkheid voor de gebruikers (IPO, VNG, IenM, EZ) om te reageren op de voorgestelde tarieven. Vaststelling door de

² In artikel 34 van het voorstel van wet, houdende regels omtrent de Kamer van Koophandel, die thans aanhangig is bij de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2012/13, 33 553.

³ Artikel 10 van de Geneesmiddelenwet.

⁴ Eenzelfde discussie hieromtrent is gevoerd ten tijde van de wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieueffectrapportage plannen), Kamerstukken I 2005/06, 29 811.

⁵ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2001 betreffende de milieubeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie van de richtlijnen 85/337/EEG, 97/11/EG, 2003/35/EG en 2009/31/EG), Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, bijv. Hof 20 oktober 2011, C 474/2010, AB 2012/1, m.nt. C. Backes en M.M.A. Soppe.

commissie met goedkeuring door minister sluit het beste aan bij de situatie hoe de tarieven in de praktijk tot stand komen. Ook bij vaststelling door minister zou de commissie immers met een voorstel moeten komen, omdat de commissie het beste zicht heeft op het aantal adviezen, kosten van adviezen e.d.

De vaststelling door een commissie van tarieven is ook onder andere neergelegd in artikel 10 van de Wet op de gewasbeschermingsmiddelen en biociden voor wat betreft de tarieven van het college voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

b. Over het punt van zorg van de Afdeling dat het wetsvoorstel geen waarborgen biedt ter voorkoming van verrekening van de eventuele niet-kostendekkendheid van een onverplicht advies in de prijs van een verplicht advies, wat een marktverstoring effect kan hebben, merk ik het volgende op.

Ik herken het beeld van de Afdeling niet dat er sprake zou zijn dat voor de onverplichte advisering geldt dat de commissie zich op een markt bevindt waar ook commerciële bureaus zich hebben toegelegd of zullen toeleggen op advisering. De commissie vervult met haar onafhankelijke advisering (over niet verplichte MER'en, over een notitie reikwijdte en detailniveau en over het voornemen om een plan of besluit te nemen waarvoor een MER is vereist) een specifieke rol die niet gemakkelijk door andere marktpartijen kan worden ingevuld. Naar voorbeeld van de Gezondheidsraad is bij de start van milieueffectrapportage in Nederland in 1987 gekozen voor toetsing van de kwaliteit van het milieueffectrapport door een commissie van onafhankelijke deskundigen. Om mogelijke twijfel over het onafhankelijke karakter van de advisering weg te nemen is in de wet bepaald dat slechts leden kunnen worden benoemd tot lid van een werkgroep als die leden niet bij het plan of project betrokken zijn c.q. zijn geweest. Ook zijn de leden van een werkgroep afkomstig uit verschillende organisaties.

Door deze onafhankelijke positie van de commissie voor de m.e.r. is haar positie niet vergelijkbaar met marktpartijen. Met de commissie voor de m.e.r. ben ik van mening dat zij op grond van haar publieke functie niet in een positie verkeert om diensten te leveren, die reeds voldoende door particuliere organisaties worden aangeboden. Door zich te beperken tot het uitvoeren van haar wettelijke en andere publieke taken wordt oneigenlijke concurrentie voorkomen en komt haar onafhankelijke positie niet in het geding.

Dit betekent dat de tarieven die de commissie voor zowel haar verplichte adviezen als voor haar vrijwillige adviezen in rekening brengt, in beginsel kostendekkend dienen te zijn. De vaststelling- en goedkeuringsprocedure van de tarieven biedt volgens mij voldoende waarborgen om te voorkomen dat er kruissubsidiëring tussen de twee typen advisering gaat plaatsvinden. Zo zal de commissie in haar voorstel en de onderbouwing van dat voorstel onderscheid moeten maken tussen beide typen advisering. Omdat ook de gebruikers van de adviezen gelegenheid krijgen om hun opvattingen hierover kenbaar te kunnen maken, deel ik de zorg van de afdeling niet.

3. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele opmerkingen

De eerste en derde opmerking zijn overgenomen in het voorstel van wet. Bij de tweede opmerking stelt de Afdeling voor om uit een oogpunt van rechtszekerheid in de tekst te voorzien welk orgaan de tarieven vaststelt. In de memorie van toelichting is op dit punt gesteld dat in de praktijk de Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. de tarieven vaststelt.

Er wordt de voorkeur aan gegeven om deze stichting niet in het voorstel van wet te noemen, doch uitsluitend in de memorie van toelichting om verwarring te voorkomen. Het benoemen van de stichting in het voorstel van wet zou leiden tot onnodige regulering in de vorm van het regelen van het bestaan van de stichting en haar taken. De verhouding tussen de Commissie voor de m.e.r. en de stichting wordt meer gezien als een interne aangelegenheid van de commissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.13.0069/IV

- Onverminderd hetgeen is opgemerkt in het advies, in Artikel I, in het voorgestelde artikel 2.23a, eerste lid, de zinsnede «door de commissie uit te brengen» te vervangen door: de uit te brengen adviezen. Er is geen ander orgaan binnen de commissie dat advies uitbrengt.
- Onverminderd hetgeen is opgemerkt in het advies, in Artikel I, in het voorgestelde artikel 2.23a, eerste lid, expliciet tot uitdrukking brengen aan welke orgaan de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven wordt toegekend. Uit de voorgestelde bepaling vloeit slechts impliciet – uit de zinsnede «en in rekening te brengen tarieven» – voort dat aan de commissie de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven wordt toegekend. Uit de toelichting blijkt dat door de wetgever uitdrukkelijk is beoogd dat de commissie zelf voortaan de kosten in rekening brengt voor de door de haar uitgebrachte adviezen. Gelet op de rechtszekerheid verdient het de voorkeur in de tekst van het voorstel te voorzien in een expliciete bevoegdheidstoekenning.
- Onverminderd hetgeen is opgemerkt in het advies, in Artikel I, de volgorde van voorgestelde artikelliden wijzigen: na het eerste lid, het derde lid. Het verdient de voorkeur onderwerpen die bij elkaar horen ook bij elkaar te plaatsen.