

Vergaderjaar 2016–2017

34 287

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

I **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 13 juni 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening¹ hebben kennisgenomen van de brief² van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 3 april 2017 inzake de concept-handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer». Naar aanleiding hiervan is op 16 mei 2017 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 12 juni 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vicevoorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV)

² *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 287, H.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 16 mei 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³ van 3 april 2017 inzake de concept-handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer». Naar aanleiding van uw brief en de concept-handreiking hebben de leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** nog enige vragen.

PvdA

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat in het stappenschema van de concept-handreiking duidelijk wordt gemaakt dat er in verschillende fasen van het proces bij de totstandkoming van de MER en de besluitvorming sprake is van de opbouw en validering van informatie. Zij merken op dat openbaarheid een belangrijke voorwaarde is ten behoeve van de transparantie en objectivering van informatie. De leden van de PvdA-fractie vragen u om aan het stappenschema een kolom toe te voegen waarin u duidelijk maakt welke informatie beschikbaar is voor openbaarmaking aan derden in iedere fase. Deze leden zijn van mening dat hierdoor het proces van validering navolgbaar en objectief toetsbaar wordt. Bent u hiertoe bereid? Zo niet, waarom niet?

Deze leden merken op dat in de beschrijving en analyse van de scheiding van functies, zowel ambtelijk als bestuurlijk, een mogelijke spanning blijkt bij meningsverschillen en belangenafwegingen met het principe van «eenheid van beleid». Met andere woorden: uiteindelijk zal de gemeente- of provinciesecretaris een eindadvies aan het College van B&W geven of moet er binnen het dagelijks bestuur (College van B&W, gedeputeerde staten) een eendoordeel worden opgemaakt. Deze leden citeren⁴ uit de toelichting bij de concept-handreiking de volgende passage: «Het dagelijks bestuur, dat het besluit heeft voorbereid, dient het algemeen bestuur alle milieu-informatie te geven die voor een evenwichtige belangenafweging over een eigen overheidsproject (of plan) noodzakelijk is. Daartoe behoort ook de informatie hoe de passende functiescheiding binnen de eigen ambtelijke organisatie vorm heeft gekregen en is nageleefd.» Gelet op dit advies uit de handreiking vragen de leden van de PvdA-fractie of dit betekent dat de inhoudelijke adviezen van de functionarissen namens bevoegd gezag en initiatiefnemer, binnen het bestuursorgaan (of in samenloop van/met externen) ook aan het algemeen bestuur worden bekendgemaakt? En zo niet, waarom niet?

GroenLinks

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat u in uw brief van 3 april 2017 aangeeft⁵ dat de Commissie voor de m.e.r. zich goed kan vinden in de concept handreiking. Het is deze leden gebleken dat de Commissie voor de m.e.r. nog een aantal zorgen heeft, zoals het vrijblijvende karakter van de Handleiding. Uit de formuleringen («is het verstandig dat», «kan overwogen worden», «het is raadzaam») blijkt dat de interpretatie aan het bevoegd gezag wordt gelaten. Volgens deze leden

³ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 287, H.

⁴ Concept-handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer», pagina 10.

⁵ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 287, H, pagina 2.

zijn voornamelijk de kleinere bevoegd gezagsinstanties echter gebaat bij duidelijkheid. Zullen zij bekend zijn met de handleiding, en belangrijke zaken zoals «voldoende scheiding van functies»? En in hoeverre dit kan worden gesanctioneerd, zo vragen deze leden.

U geeft aan dat de verplichting tot passende scheiding in beginsel alleen geldt voor project-mer. De Europese richtlijn heeft echter betrekking op project-mer en op de mer-beoordeling (of er een MER moet worden uitgevoerd). Deze leden merken op dat uit de jurisprudentie van het Europese Hof blijkt dat de richtlijn ruim moet worden uitgelegd. Bent u het met deze leden eens dat dit betekent dat ook bij mer-beoordeling passende scheiding vereist is? En dat het dus onvoldoende is, zoals nu in de concept-handreiking beschreven is, dat het alleen maar wenselijk is bij een mer-beoordeling? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

Deze leden merken op dat de concept-handreiking slechts twee voorbeelden⁶ geeft uit de gemeentelijke praktijk om inzichtelijk te maken wanneer voor welke mate van scheiding zou moeten worden gekozen. Zij vinden dit erg weinig. Bent u bereid meer praktijkvoorbeelden te geven; ook uit de praktijk van andere instanties (naast gemeenten ook provincies, waterschappen, het Rijk), en meer uiteenlopende voorbeelden die verschillen in politieke gevoeligheid, en in het gebruik van de instrumenten (projectbesluiten, vergunningen, bestemmingsplannen)? Deze leden merken op dat de concept-handreiking aangeeft⁷ dat het verstandig kan zijn ook op bestuurlijk niveau een passende scheiding aan te brengen. De concept-handreiking laat het aan het bevoegd gezag om hierin een afweging te maken. Bent u bereid aan de hand van praktijkvoorbeelden meer inzichtelijk te maken voor bevoegde gezagen wanneer het voor de hand ligt een scheiding op bestuurlijk niveau aan te brengen?

In de concept-handreiking staat⁸ de aanbeveling om in het geval van een te beperkte kennis binnen de overheidsinstantie een collegiale toets te laten uitvoeren door bijvoorbeeld een RUD, een ander adviesbureau of de Commissie voor de m.e.r. Bent u het met deze leden eens dat het inhuren van een ander adviesbureau niet zonder meer de schijn van belangenverstrengeling voor de buitenwereld kan vermijden? Deze leden merken op dat het vragen van advies aan de onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. deze schijn van belangenverstrengeling niet in zich draagt. Zij verzoeken u hierop te reflecteren.

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag uiterlijk 9 juni 2017.

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

⁶ Concept-handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer», pagina 7.

⁷ Concept-handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer», pagina 10.

⁸ Concept-handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer», pagina 7-8.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2017

Hierbij beantwoord ik de brief van uw vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening met kenmerk 151325.17u van 16 mei 2017.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen inzake de concept-handreiking «Passende scheiding van functies bij Project-mer». Ik dank de fracties van de PvdA en GroenLinks voor de aandacht die zij aan de concept-handreiking hebben besteed. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen, waarbij ik de volgorde van uw brief aanhoud.

De leden van de PvdA-fractie vragen om aan het stappenschema van de concept-handreiking over de taakverdeling een kolom toe te voegen, waarin duidelijk wordt gemaakt welke informatie beschikbaar is voor openbaarmaking aan derden in iedere fase.⁹ Deze leden zijn van mening dat hierdoor het proces van opbouw en validering van milieu-informatie navolgbaar en objectief toetsbaar wordt. Het stappenschema over de taakverdeling geeft weer welke taken in de project-mer-procedure door het bevoegd gezag moeten worden uitgevoerd en welke taken door de initiatiefnemer. In de «Procedurehandleiding Milieueffectrapportage» op de website van het kenniscentrum Infomil is reeds voorzien in een tabel met de mer-procedure stappen. De gebruiker van de website kan een stap aanklikken en krijgt dan een beschrijving wie (Initiatiefnemer of Bevoegd gezag) wat moet doen. Die tabel lijkt mij de meest logische plaats om per stap aan te geven welke informatie openbaar is voor derden. Ik zal daarom graag de suggestie overnemen en de tabel in de «Procedurehandleiding Milieueffectrapportage» laten aanvullen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de inhoudelijke adviezen van de functionarissen namens het bevoegd gezag en initiatiefnemer, binnen het bestuursorgaan (college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten)(of in samenloop van/met externen) ook aan het algemeen bestuur (gemeenteraad of provinciale staten) worden bekendgemaakt. En zo niet, waarom niet? In het stappenschema over de taakverdeling is in stap 7 aangegeven dat verwacht wordt dat de bevoegd gezag-ambtenaar en de initiatiefnemer-ambtenaar één gezamenlijke beslisnota (met informatie over de beoordeling van het MER, over de doorwerking van het MER in het ontwerpbesluit over het project en de eventuele geschil- en beslispunten) en een concept-ontwerpbesluit over het project opstellen. In stap 12 maken de bevoegd gezag-ambtenaar en de initiatiefnemer-ambtenaar één gezamenlijke beslisnota (met informatie over zienswijzen en adviezen over het MER, over de doorwerking van het MER in het besluit over het project, noodzaak van monitoring tijdens en na realisatie van het project en eventuele geschil- en beslispunten) en een concept-besluit over het project. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht dienen bij het (ontwerp)besluit de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling daarvan ter inzage te worden gelegd. Daaronder vallen niet de interne beslisnota's van het bestuursorgaan zelf. De uiteindelijke afwegingen omtrent het MER worden in de motivering van het (ontwerp)besluit opgenomen.

⁹ Concept-Handreiking «Passende scheiding van Functies bij Project-mer», pagina 5–6

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de kleinere bevoegd gezagsinstanties bekend zullen zijn met de handleiding «Passende scheiding van Functies bij Project-mer». Ik ga er vanuit dat deze leden de handleiding bedoelen, zoals ik die heb toegestuurd. Ik kan niet garanderen dat alle bevoegd gezagsinstanties reeds bekend zullen zijn met de handleiding. Wel worden zij geacht de wet te kennen en weten zij dat ze voor milieuregelgeving nadere informatie kunnen vinden op de website van het kenniscentrum Infomil of een beroep kunnen doen op de helpdesk van het kenniscentrum Infomil. Ik ben graag bereid via mijn overleggen met bestuurders, via de Schakeldag van Rijkswaterstaat georganiseerd door het kenniscentrum Infomil op 29 juni 2017 en via een persbericht een zo breed mogelijke bekendheid te geven aan de handleiding. Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in hoeverre het bekend zijn met de handleiding kan worden gesanctioneerd, kan ik antwoorden dat zowel het algemeen bestuur (gemeenteraad/provinciale staten) als burgers en maatschappelijke organisaties het bestuursorgaan voor de start van een project-mer – waarbij het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer van dat project is – kan vragen naar de beschrijving van de functiescheiding binnen de ambtelijke organisatie. In latere fasen van de besluitvorming kan de passende scheiding van functies ook onderwerp zijn van zienswijzen of van beroepsprocedures.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks wanneer de Europese mer-richtlijn een verplichting tot passende scheiding van functies binnen de ambtelijke organisatie oplegt, kan ik antwoorden dat de tekst van de richtlijn de functiescheiding alléén verplicht als het bevoegd gezag zelf de activiteit wil ondernemen waarvoor een MER moet worden gemaakt. Dit vloeit voort uit de wetgevingssystematiek van de richtlijn: in artikel 4 staat dat als er sprake is van een mer-plicht dat dan vervolgens de artikelen 5 tot en met 10 van toepassing zijn. De passende scheiding staat in artikel 9 bis en is dus van toepassing als er daadwerkelijk een MER gemaakt moet worden. De functiescheiding is dus niet verplicht bij een mer-beoordeling. Tijdens het debat over het wetsvoorstel op 17 januari 2017 heb ik de Eerste Kamer toegezegd dat ik in de handleiding het bevoegd gezag zal adviseren om een eigenstandige afweging te maken of ook in de andere gevallen, waaronder een mer-beoordeling, een duidelijke functiescheiding binnen de ambtelijke organisatie wenselijk is. Dat advies is op meerdere plaatsen opgenomen in de concept-handleiding. Het besluit hiertoe is aan het betreffende bevoegd gezag.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de concept-handleiding slechts twee voorbeelden geeft. Op de vraag van deze leden of ik bereid ben meer voorbeelden te geven, kan ik antwoorden dat de handleiding op de website een zgn. «levend document» is. Op basis van ervaringen met de handleiding kan deze later worden aangevuld met andere voorbeelden.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat het inhuren van een ander adviesbureau door het bevoegd gezag dan het adviesbureau dat wordt ingehuurd door de initiatiefnemer niet zonder meer de schijn van belangenverstremgeling voor de buitenwereld kan vermijden. Volgens deze leden kan de schijn van belangenverstremgeling worden vermeden door het vragen van advies aan de onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. Ik deel de mening van de leden van de GroenLinks-fractie niet. Een goed adviesbureau heeft belang bij een onafhankelijke positie. Hoe dit wordt ingevuld, is niet aan mij om te beoordelen. Daarom is mijn beleidslijn dat ik het bevoegd gezag erop aanspreek om de eigen verantwoordelijkheid te nemen om een afgewogen keuze te maken en deze keuze te verantwoorden aan het algemeen bestuur en aan haar

burgers en maatschappelijke organisaties. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te onderzoeken.

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