



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Staatssecretaris voor Milieu

T.a.v. mw. drs. V.L.W.A. Heijnen

Per email

Per post: Postbus 20901

2500 EX DEN HAAG

behandeld door

B.L. Loeven/ A. Lüchtenborg

doorkiesnummer

(030) 234 76 66/49

Datum: 8 februari 2023

Onderwerp: Onderzoek Tauw monitoring kwaliteit en
kwantiteit milieueffectrapportages

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 23 januari 2023 heeft u het rapport 'Monitoring m.e.r. 2021' aangeboden aan de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit onderzoek liet u door adviesbureau Tauw uitvoeren om beter zicht te krijgen op de kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapporten (MER'en). Dit naar aanleiding van vragen die zijn gesteld in de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer over de kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapportage in Nederland en over het bestuurlijk toezicht op de m.e.r.-regelgeving. Het onderzoek is een vervolg op een eerder onderzoek over 2018 (het 'Arcadis-onderzoek').

Voor dit Tauw-onderzoek heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie) data aangeleverd en deelgenomen aan de begeleidingsgroep. In ons overleg op 25 januari jl. hebben wij met u over de resultaten van het onderzoek van gedachten gewisseld.

Wij zijn verheugd met de conclusie uit het onderzoek dat bevoegde gezagen het toetsingsadvies van de Commissie en het gesprek met de Commissie over dat advies waardevol vinden. In een groot aantal gevallen is het advies van de Commissie opgevolgd. De meeste bevoegde gezagen geven in een Nota van Antwoord op de zienswijzen, of in het van toepassing zijnde besluit aan hoe ze met het advies van de Commissie omgaan.

Deze bevindingen sluiten aan bij het position paper *Me(e)r dan ooit: voor besluiten over onze leefomgeving*¹ dat wij in 2022 uitbrachten. Stakeholders² gaven aan dat ze Commissieadviezen

¹ <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000577.pdf>.

² Voor het opstellen van de position paper zijn 42 gesprekken gevoerd met bevoegde gezagen en instanties die te maken hebben met milieueffectrapportage.



in de vroege fases van het plan of project het meest waarderen, omdat het meedenken van de Commissie en haar adviezen het meeste effect sorteren als keuzes nog niet vastliggen. Die vroege advisering zou meer prioriteit moeten krijgen.

De Commissie signaleert ook zorgpunten. Hiervoor vragen wij uw aandacht.

Onvoldoende zicht op kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapportage

Zorgwekkend is dat het onderzoek geen compleet beeld geeft van de kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapportage in Nederland. Dit hangt samen met vier punten.

Eerste punt is de beperkte scope van het onderzoek. Het gepresenteerde totaal aantal MER'en en m.e.r.-beoordelingen is gebaseerd op gegevens uit een niet-representatieve steekproef. Er is geen rekening gehouden met milieuraapporten van bevoegde gezagen die niet zijn benaderd, of die niet of niet volledig hebben gereageerd. Daarnaast levert het onderzoek geen inzicht op over situaties waarin een MER of een m.e.r.-beoordeling opgesteld had moeten worden, maar dat niet is gedaan. Met andere woorden: het onderzoek leert ons hoeveel vissen er in het net zitten, maar bevat geen gegevens over hoeveel vissen er nog in de vijver zwemmen. De Commissie pleit voor registratie van alle MER'en en m.e.r.-beoordelingen.

Een tweede aandachtspunt is dat het onderzoek uitwijst dat in de meerderheid van de MER'en die aan de Commissie worden voorgelegd belangrijke informatie ontbreekt. Dat is informatie die essentieel is om het milieubelang volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit waarvoor dat MER is gemaakt. Meer onderzoek is geboden naar de kwaliteit van m.e.r. en hoe die te verbeteren.

Ten derde: in de praktijk hoort de Commissie dat in het besluitvormingsproces vaak beperkt ruimte is om het MER inhoudelijk door te vertalen in de besluiten. Juist in een tijd waarin grote milieuvraagstukken op de Nederlandse samenleving afkomen (zoals in verband met het klimaat en de energietransitie, stikstof en natuur, de sturende inzet van bodem en water én de woningbouw) is het van belang om vroegtijdig en snel de omgevingsopgaven samenhangend in beeld te krijgen. Dit omwille van de kwaliteit en de efficiëntie van de besluitvorming en daarmee van het politieke en publieke debat, de participatie en het maatschappelijk draagvlak, alsmede de vergunningverlening. In het verleden is onderzoek gedaan naar de vraag in welke mate het MER doorwerkt in betere besluiten, waarmee wordt bedoeld besluiten waarin beter met milieu, natuur en leefomgeving rekening is gehouden. Dat onderzoek behoeft vervolg.

Tot slot is een conclusie uit het onderzoek dat slechts voor 15 van de 896 m.e.r.-beoordelingen is vastgesteld dat er zodanige nadelige milieugevolgen kunnen optreden dat een MER moet worden opgesteld. Een duiding van dit lage getal ontbreekt. De Commissie pleit voor inhoudelijke en kwalitatieve verdieping van dit lage aantal, bijvoorbeeld door bij een



representatieve set van m.e.r.-beoordelingen te onderzoeken of en in hoeverre terecht is geconstateerd dat er geen MER nodig is.

Interbestuurlijk toezicht

Al eerder heeft de Commissie gevraagd om actief toezicht op de naleving van de m.e.r.-plicht. Interbestuurlijk toezicht is gestoeld op het vertrouwen dat de provincies en gemeenten hun taken naar behoren uitvoeren, zo noteren de onderzoekers. Slechts als een klacht is ingediend of anderszins signalen zijn ontvangen van taakverwaarlozing wordt opgetreden (piepsysteem). Aangezien klachten noch signalen zijn ontvangen, is er niet opgetreden, aldus het rapport. Echter, de Commissie komt regelmatig in de praktijk tegen dat bevoegde gezagen geen m.e.r.-procedure doorlopen, terwijl dit wettelijk wel verplicht is of wordt, zoals voor een Omgevingsvisie, een RES 2.0 of een (provinciaal) programma.

De Commissie pleit voor gericht interbestuurlijk toezicht en nader onderzoek naar de naleving van de regels voor milieueffectrapportage. Daarnaast is het van belang dat de naleving van de regels voor milieueffectrapportage wordt opgenomen in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel en in de te nemen maatregelen naar aanleiding van het rapport-Van Aartsen over het functioneren van dat stelsel.

Het advies van de Commissie voor complexe projecten

Naar –bijgestelde– verwachting wordt op 1 januari 2024 de Omgevingswet ingevoerd. De Omgevingswet maakt het wettelijk kader en de regels voor milieueffectrapportage eenvoudiger. Bij die vereenvoudiging gaat één waardevol element verloren: het advies van de Commissie bij project-m.e.r. voor complexe projecten wordt vrijwillig.

In de huidige situatie staat de kwaliteit van milieueffectrapporten onder druk. Het vervallen van een verplicht advies bij complexe projecten onder de Omgevingswet zet de kwaliteit van de milieu informatie verder onder druk, als die milieueffectrapporten minder getoetst worden. Het Tauw-rapport laat zien dat de adviezen van de Commissie meerwaarde hebben voor goede besluitvorming. Juist omdat in veel gevallen het MER niet in één keer voorziet in alle belangrijke milieu-informatie, is het advies van de Commissie essentieel om het totaal in beeld te krijgen. Bevoegde gezagen hebben bovendien baat bij een onafhankelijke toets, omdat complexe procedures niet zelden eindigen in gerechtelijke procedures.

De Commissie m.e.r. pleit voor (herstel van het) verplichte advies van de Commissie op de kwaliteit van de milieu-informatie bij complexe projecten. Het is daarnaast van belang kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapportage goed te monitoren, onder andere ten behoeve van de eerste evaluatie van de Omgevingswet.



In ons recente overleg heeft u aangegeven de Commissie graag te betrekken bij de versterking van het stelsel van milieueffectrapportage, waaronder het verbeteren van inzicht in en kennis over de kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapportage, goede monitoring en het vergroten van het inzicht in de doorwerking van milieueffectrapportage in besluiten. Zoals afgesproken zal de Commissie komen met voorstellen voor aanvullend onderzoek en versterking van het stelsel, juist ook in het licht van de complexe milieuvraagstukken waar de samenleving voor staat.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. ir. J.T. (Hans) Mommaas
Voorzitter Commissie voor de milieueffectrapportage

c.c.

- *Eerste Kamer der Staten-Generaal, voorzitter vaste Commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving, de heer H.J. Meijer.*
- *Tweede Kamer der Staten-Generaal, voorzitter vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, de heer T.C. de Groot.*
- *Ministerie IenW, DGMI, t.a.v. mevrouw J. Elsinghorst en mevrouw P. van Duijse.*