
Vergaderjaar 2020 - 2021

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)

29 383 Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

P¹ VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 7 januari 2021

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² hebben kennisgenomen van de brief³ van de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 6 juli 2020, waarbij zij nadere vragen beantwoordt over de onafhankelijke toetsing van milieueffectrapportages (hierna: m.e.r.).

Naar aanleiding hiervan hebben zij de minister op 12 oktober 2020 nog een brief met vragen gestuurd.

De minister heeft op 17 november en 15 december 2020 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹ Letter P heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 287.

² Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Van Pareren)

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 34 287/29 383, O.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 12 oktober 2020

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief⁴, d.d. 6 juli 2020, waarbij u nadere vragen beantwoordt over de onafhankelijke toetsing van milieueffectrapportages (hierna: m.e.r.).

De fracties van **GroenLinks**, **PvdA**, **SP** en **PvdD** (hierna: de leden van de gezamenlijke fracties) bedanken u voor het beantwoorden van de eerdere vragen. Naar aanleiding daarvan resten hen nog wat vragen. Daarnaast hebben zij een aantal verdiepende vragen en ten slotte een aantal vragen die zij graag aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit willen stellen. De achtergrond hiervan is dat de leden van de gezamenlijke fracties grote zorgen hebben ten aanzien van het functioneren van de m.e.r.-wet- en regelgeving in Nederland. Zij zouden het zeer waarderen als u hun zorgen serieus neemt en onderstaande vragen behandelt als een oprechte zoektocht om de regelgeving en uitvoering meer te laten aansluiten op de ervaringen van burgers. Met name ook in het licht van de doelen voor gezondheid, natuur en milieu, die het kabinet zegt na te willen streven.

Vragen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Er zijn afgelopen maanden meer dan voldoende voorbeelden uit de praktijk te halen waaruit blijkt dat het milieu en de natuur op voorhand onvoldoende beschermd zijn geweest. De leden van de gezamenlijke fracties constateren dat dat aan twee zaken kan liggen: 1. de informatie waarop het besluit is gebaseerd was niet compleet, waardoor men onbewust negatieve besluiten rondom bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden nam, of 2. natuur en milieu zijn onvoldoende meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming om ecosystemen voldoende te kunnen beschermen tegen het geconstateerde verval.

Het argument dat burgers in Nederland altijd bezwaar en beroep kunnen indienen wanneer ze van mening zijn dat er onvoldoende of verkeerde informatie is meegenomen, steunen voornoemde leden maar ten dele. Immers, wanneer bij een m.e.r.-beoordeling geen gevolgen voor de natuur of gezondheid in beeld zijn gebracht, kan een burger onterecht het idee hebben dat het wel meevalt met de impact van een ontwikkeling. Hierdoor kan de stap naar de rechter procesmatig niet meer aan de orde zijn, wanneer blijkt dat de werkelijkheid anders is dan verwacht. Als men daar als direct-belanghebbende al achteraf achter komt, daar veel milieuproblemen ontstaan door een veelvoud aan ontwikkelingen en het voor burgers vaak onmogelijk is om oorzaak en gevolg onderbouwd aan elkaar te koppelen.

De leden van de gezamenlijke fracties verzoeken u om een reactie op onderstaande vragen.

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O.

U geeft aan in uw brief: “[...] wordt de initiatiefnemer gestimuleerd om op zoek te gaan naar mogelijkheden (maatregelen of bijvoorbeeld procesinrichting) om te zorgen dat er per saldo geen aanzienlijke milieueffecten zullen ontstaan. Dit heeft een preventieve werking op het ontstaan van milieueffecten.”⁵ Kunt u deze stelling onderbouwen met onderzoek of is het een aanname dat vanuit de huidige wet- en regelgeving een preventieve werking richting het ontstaan van milieueffecten uitgaat? Als het een aanname is, bent u het dan met de leden van de gezamenlijke fracties eens dat dit argument geen inhoudelijk waarde heeft in een discussie over kwaliteit van de m.e.r.-regelgeving?

Even verder in uw brief schrijft u: “De mogelijkheid om mitigerende maatregelen mee te wegen in de mer-beoordeling (en deze dan als bevoegd gezag ook voor te schrijven in de vergunning) leidt ertoe dat voor veel projecten geen MER hoeft te worden gemaakt.”⁶ Ook hier zijn de leden van de gezamenlijke fracties benieuwd naar de onderbouwing van deze stelling. Is dit onderzocht? Zo ja, kan de Eerste Kamer dit onderzoek ontvangen? Zo niet, kunt u bevestigen dat dit om een aanname gaat? En mocht er onderzoek gedaan zijn, is hierbij over langere tijd gemonitord welke ontwikkeling zichtbaar is bij het nemen van maatregelen tijdens een m.e.r. of m.e.r.-beoordeling?

U geeft voorts aan dat u hecht aan het interbestuurlijk toezicht als belangrijkste sturingsinstrument om de kwaliteit van m.e.r.’s te bewaken.⁷ Kunt u aangeven hoe vaak de inhoud en kwaliteit van een individuele MER, dan wel het instrument m.e.r., in het kader van interbestuurlijk toezicht, onderdeel van gesprek is tussen Rijk en provincies? En hoe is het interbestuurlijk toezicht gewaarborgd tussen gemeenten en provincie voor zover het MER’en⁸ in gemeentelijke vergunningverlening en in plan-MER’en betreft?

Op basis van welke informatie (incidentele MER’en of op basis van bredere analyses) wordt het gesprek over bestuurlijk toezicht ten aanzien van de MER’en tussen de decentrale overheden vormgegeven? Kunt u aangeven of dit gesprek structureel of incidenteel plaatsvindt? Is het een transparant proces waar burgers input voor kunnen geven? Zo niet, hoe is gewaarborgd dat de inbreng van burgers meegenomen wordt bij het beoordelen of een gemeente/provincie haar taak met voldoende kwaliteit uitvoert?

In uw brief schrijft u verder: “Het feit dat een MER niet nogmaals aan de Commissie m.e.r. is voorgelegd betekent geenszins dat een MER niet is aangevuld. Het kan zijn dat het MER wel is aangevuld maar niet is voorgelegd aan de Commissie m.e.r., het kan zijn dat het proces nog niet is afgerond en het kan zijn dat de voor de besluitvorming relevante informatie op andere wijze is ingebracht.”⁹ De leden van de gezamenlijke fracties zijn het hier mee eens, maar wijzen u erop dat er ook een andere, ook reële mogelijkheid, is, namelijk dat een aanzienlijk deel van de MER’en onvolledig is gebleven en dat vanwege deze onvolledigheid burgers onvoldoende informatie hebben (gehad) om hun belang volwaardig in de besluitvorming te kunnen dienen. Dan schiet de route via de rechter per definitie tekort, omdat burgers niet in alle gevallen door zullen hebben gehad dat hun belang in het geding is. Dat is precies de essentie waar het Verdrag van Aarhus om draait: voldoende informatie beschikbaar stellen, zodat burgers en belanghebbenden hun belangen kunnen

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 6.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 6-7.

⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 7.

⁸ Milieueffectrapporten.

⁹ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 8.

dienen. Het is dus van essentieel belang om goed te weten hoe de procedurele en inhoudelijke kwaliteit is.

De leden van de gezamenlijke fracties zijn van mening dat een percentage van 39% met (ernstige) gebreken veel te hoog is om er vanzelfsprekend van uit te kunnen gaan dat er zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt. Immers, de balans van de leefomgeving laat zien dat het op vele thema's niet de goede kant op gaat en het is de vraag in hoeverre dat komt omdat er onvoldoende informatie bij de planvorming en vergunningverlening beschikbaar was. Waardoor, achteraf bezien, wellicht te positieve aannames zijn gedaan ten tijde van de besluitvorming.

U schrijft echter dat 39% "*geen gereede aanleiding [is] om te veronderstellen dat de kwaliteit van deze MER'en ten tijde van de besluitvorming niet voldoet, dat het bevoegde gezag onzorgvuldig handelt en zijn besluiten kwalitatief niet goed onderbouwt*".¹⁰ De leden van de gezamenlijke fracties vragen u: welk percentage of welk ander signaal zou voor u dan wel aanleiding geven om een andere veronderstelling te maken?

Vraag 6¹¹ heeft u volgens de leden van de gezamenlijke fracties niet beantwoord. Zij ontvangen graag alsnog uw antwoord: hoe oordeelt u over het gegeven dat bij projecten die een m.e.r. vereisen in 18% van de gevallen effectinformatie op het thema 'gezondheid' ontbreekt? Acht u dat in overeenstemming met de eisen van zorgvuldigheid en het recht van belanghebbenden op openbare milieu-informatie? Kunt u ook reflecteren op het ontbreken van milieu-informatie bij de thema's 'klimaat/energie', 'externe veiligheid' en 'landschap'? De leden van de gezamenlijke fracties wijzen u er hierbij op dat, ongeacht de kwaliteit van de regelgeving, de uitvoering heel anders kan lopen dan de wetgever bedoelde. Het ontbreken van gezondheidsinformatie in 18% van de m.e.r.'s gaat volgens hen over de kwaliteit van de uitvoering.

Bij vraag 7¹² geeft u aan een nadere verkenning te doen. Wilt u de Eerste Kamer op de hoogte houden van de inhoud en voortgang daarvan? Kunt u aangeven wanneer deze verkenning naar verwachting afgerond zal zijn? Bent u bereid deze verkenning voor de zomer van 2021 af te ronden, zodat eventuele resultaten nog kunnen worden meegenomen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet? Bent u bereid om daarbij aan te geven hoe u om wilt gaan met het advies van de Commissie voor de m.e.r om één centraal punt aan te wijzen dat gebruik en kwaliteit van de m.e.r.'s en m.e.r.-beoordelingen monitort?

Ten aanzien van de beantwoording van vraag 13¹³ hebben de leden van de gezamenlijke fracties de volgende vraag: kunt u aangeven wanneer het overzicht van de aantallen MER'en en m.e.r.-beoordelingen gereed is?

Vragen aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in haar brief van 6 juli 2020 in antwoord 14¹⁴ gereageerd op onderstaande vragen. Zij verwees daarbij voor het beleid ten aanzien van landbouw en natuur naar de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Naar aanleiding daarvan vernemen de leden van de gezamenlijk fracties ook graag de reactie van de minister van

¹⁰ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 8.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 10-11.

¹² Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 11.

¹³ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 14.

¹⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, O, p. 14-15.

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op de volgende – reeds eerder aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat gestelde – vragen.

Op bladzijde 31 van het rapport "Milieueffectrapporten in Nederland: kwaliteit en kwantiteit"¹⁵, dat het resultaat is van onderzoek door Arcadis, kan men zien op welk type projecten een m.e.r.-beoordeling wordt toegepast. 31% blijkt te gaan over activiteiten die samenhangen met intensieve veehouderij; in 2018 gaat het om een totaal van 284 m.e.r.-beoordelingen, waarvan er maximaal drie projecten uiteindelijk een m.e.r. hebben doorlopen.¹⁶ Hoe kijkt u tegen dit aantal aan? Bent u met de leden van de gezamenlijke fracties van mening dat menig project in de intensieve veehouderij gezondheidsrisico's met zich meebrengt en dat de intensieve veehouderij van negatieve invloed kan zijn op de kwaliteit van natuurgebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden? En dat met de milieueffecten die bij deze projecten te verwachten zijn, hier over het algemeen een volwaardige m.e.r. meer op zijn plaats lijkt te zijn? Zo niet, waarom niet? Hoe onderbouwt u dat betere alternatieven, met minder impact voor het milieu en/of de gezondheid, bij de besluitvorming over genoemde projecten zorgvuldig gewogen zijn?

Bent u bereid om nader onderzoek te doen naar de redenen waarom er in het overgrote deel van de gevallen niet gekozen is voor een m.e.r., met als doel te onderzoeken of er voldoende zorgvuldig is omgegaan met de belangen op het gebied van gezondheid, natuur en milieu? En bent u bereid daarbij te onderzoeken of en in hoeverre bij de besluitvorming over deze projecten, die zonder (openbare) m.e.r. plaatsvond, voor burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming voldoende onafhankelijke milieu-informatie beschikbaar is geweest?

Tot slot

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ontvangt een gelijkkluidende brief. De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving verzoeken de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en u vriendelijk de beantwoording van de gestelde vragen in één brief aan de Eerste Kamer te doen toekomen en zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 13 november 2020.

H.J. Meijer

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

¹⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, N.

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, N, bijlage, p. 31.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2020

De leden van de vaste commissie van Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben op 12 oktober 2020 nadere vragen over mijn brief d.d. 6 juli 2020 gesteld. De beantwoording van deze vragen vergt extra tijd. Ik zal deze vragen beantwoorden voor 11 december 2020.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2020

In antwoord op uw brief van 12 oktober 2020 (166463.03u) met nadere vragen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving over de onafhankelijke toetsing van mer bericht ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het volgende.

Vraag 1:

U geeft aan in uw brief: "[...] wordt de initiatiefnemer gestimuleerd om op zoek te gaan naar mogelijkheden (maatregelen of bijvoorbeeld procesinrichting) om te zorgen dat er per saldo geen aanzienlijke milieueffecten zullen ontstaan. Dit heeft een preventieve werking op het ontstaan van milieueffecten." Kunt u deze stelling onderbouwen met onderzoek of is het een aanname dat vanuit de huidige wet- en regelgeving een preventieve werking richting het ontstaan van milieueffecten uitgaat? Als het een aanname is, bent u het dan met de leden van de gezamenlijke fracties eens dat dit argument geen inhoudelijk waarde heeft in een discussie over kwaliteit van de m.e.r.-regelgeving?

Even verder in uw brief schrijft u: "De mogelijkheid om mitigerende maatregelen mee te wegen in de mer-beoordeling (en deze dan als bevoegd gezag ook voor te schrijven in de vergunning) leidt ertoe dat voor veel projecten geen MER hoeft te worden gemaakt." Ook hier zijn de leden van de gezamenlijke fracties benieuwd naar de onderbouwing van deze stelling. Is dit onderzocht? Zo ja, kan de Eerste Kamer dit onderzoek ontvangen? Zo niet, kunt u bevestigen dat dit om een aanname gaat? En mocht er onderzoek gedaan zijn, is hierbij over langere tijd gemonitord welke ontwikkeling zichtbaar is bij het nemen van maatregelen tijdens een m.e.r. of m.e.r.-beoordeling?

Antwoord 1:

De leden van de gezamenlijke fracties hebben vragen over de onderbouwing van de effecten van de mogelijkheid om mitigerende maatregelen mee te wegen in de mer-beoordeling. Het zogeheten 'preventie-effect' is onderzocht en aannemelijk gemaakt, onder andere in de publicatie "De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport", "Naar een toekomstbestendige m.e.r., lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst", en "Doorwerking m.e.r., onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie m.e.r. en het MER in besluitvorming".¹⁷ Daarnaast krijg ik ook signalen uit de praktijk, bijvoorbeeld uit het overleg met de mer-coördinatoren van de provincies, dat er inderdaad een preventieve werking uitgaat van de regelgeving.

¹⁷ Runhaar, H., Uithoven M.Sc., J., Driessen, P., Van Laerhoven, F., Utrecht, *De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport* (Utrecht, Universiteit Utrecht/Milieumaatschappijwetenschappen, 2010); {https://www.rug.nl/research/portal/files/39099086/Bevindingenrapport_definitief_.pdf}

Arts, J., Ike, P., Tillema, T., *Naar een toekomstbestendige m.e.r., lessen uit 25 jaar m.e.r. in Nederland en een verkenning van kansen en bedreigingen voor de m.e.r. in de nabije toekomst* (Groningen, Rijksuniversiteit Groningen/Planologie, 2010);

{https://www.rug.nl/research/portal/files/39099086/Bevindingenrapport_definitief_.pdf}

Runhaar, H.A.C.; Arts, E.J.M.M.; Laerhoven, F.S.J. van; Driessen, P.P.J., *Onderzoek naar de doorwerking van adviezen Commissie m.e.r. en het MER in besluitvorming*, (Utrecht, Utrecht University, 2011) en Olde Wolbers, M., Oostdijk, A., Wesselink, T., Helder, H., *Doorwerking m.e.r., Eindrapport* (Berenschot, Witteveen&Bos, 2012).

{https://www.eerstekamer.nl/overig/20130625/doorwerking_m_e_r_van_berenschot/document}

Ook internationaal is dit preventie-effect bekend. Bij de herziening van de mer-richtlijn, waar de werking van de mer-beoordeling één van de drie aandachtsgebieden was, is daarom de mogelijkheid voor de initiatiefnemer toegevoegd om mitigerende maatregelen te laten meewegen bij de mer-beoordeling (artikel 4 lid 5 onder b van Richtlijn 2014/52/EU). Zie hiervoor het voorstel van de Europese commissie voor wijziging van de mer-richtlijn¹⁸. Daarin staat onder meer: "(...) *De inhoud van het screeningbesluit wordt gespecificeerd ter erkenning van de succesvolle praktijk om projecten onder bepaalde voorwaarden aan te passen (op basis van een overweging van de meest relevante effecten en uit hoofde van andere milieuwetgeving van de Unie voortgebrachte informatie), waardoor kan worden vermeden dat een volledige beoordeling moet worden uitgevoerd, aangezien de meest relevante milieueffecten op bevredigende wijze door het aangepaste project worden aangepakt.*" In de achterliggende Impact Assessment verwijst de Europese Commissie naar Deens onderzoek dat specifiek hier op was gericht.¹⁹ De screeningprocedure moet er blijkens overweging 27 van Richtlijn 2014/52/EU immers voor zorgen dat een milieueffectbeoordeling alleen wordt opgelegd voor projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Vraag 2:

U geeft voorts aan dat u hecht aan het interbestuurlijk toezicht als belangrijkste sturingsinstrument om de kwaliteit van MER'en te bewaken. Kunt u aangeven hoe vaak de inhoud en kwaliteit van een individuele MER, dan wel het instrument mer, in het kader van interbestuurlijk toezicht, onderdeel van gesprek is tussen Rijk en provincies? En hoe is het interbestuurlijk toezicht gewaarborgd tussen gemeenten en provincie voor zover het MER'en in gemeentelijke vergunningverlening en in plan-MER'en betreft?

Antwoord 2:

Het klopt dat ik hecht aan interbestuurlijk toezicht als sturingsinstrument. Dit interbestuurlijke toezicht is het sluitstuk van het systeem van kwaliteitsbewaking. Toezicht wordt voorafgegaan door vertrouwen, door advisering en door interbestuurlijk overleg en geflankeerd door inspraak en rechtsbescherming. Ten aanzien van advisering en overleg is er periodiek (4 keer per jaar) ambtelijk overleg tussen het Rijk, de provincies, de Omgevingsdiensten en de grotere gemeenten over het instrument mer en inhoud en kwaliteit van MER'en. De Commissie m.e.r. is ook één van de partijen die structureel bij dit overleg aanwezig is. De kwaliteit van de milieueffectrapportage is de verantwoordelijkheid van bevoegd gezag voor het mer. Vanuit de rol van wettelijk adviseur zijn zowel het Rijk als de provincies bij veel mer-procedures betrokken. De bijdragen vanuit Rijk en provincie zijn na te gaan in de Nota Beantwoording Zienswijzen, welke deel uitmaakt van vrijwel elk mer-plichtig besluitvormingstraject.

Vraag 3:

Op basis van welke informatie (incidentele MER'en of op basis van bredere analyses) wordt het gesprek over bestuurlijk toezicht ten aanzien van de MER'en tussen de decentrale overheden vormgegeven? Kunt u aangeven of dit gesprek structureel of incidenteel plaatsvindt? Is het een transparant proces waar burgers input voor kunnen geven? Zo niet, hoe is gewaarborgd dat de inbreng van burgers meegenomen wordt bij het beoordelen of een gemeente/provincie haar taak met voldoende kwaliteit uitvoert?

¹⁸ Zie {<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0628&from=EN>}.

¹⁹ Zie: Nielsen, E., P. Christensen, and L. Kørnøv, *Are screening processes effective instruments and what are the environmental benefits?* (Aalborg, Aalborg University, Department of Development and Planning, 2003); Nielsen H. et al., "EIA screening in Denmark: a new regulatory instrument?", *Journal of Environmental Policy, Assessment, and Management*, vol. 7 no. 1 (2005); Kørnøv, L., Presentation at the stakeholder Conference (available at: {<http://ec.europa.eu/environment/eia/conference.htm>}).

Antwoord 3:

In mijn vorige brief en het antwoord op vraag 2 ben ik ingegaan op het interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht maakt deel uit van hele systeem van controle op de uitvoering van de milieueffectrapportage, inclusief de kwaliteit van het MER. Zoals aangegeven is toezicht het sluitstuk van het systeem van kwaliteitsbewaking. Het uitgangspunt bij de uitvoering van taken door de overheid is vertrouwen: het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitvoert en hun horizontale verantwoording regelen. Dat laatste betekent dat de colleges van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten verantwoording afleggen over de uitvoering van hun wettelijke medebewindstaken. De gemeenteraden en Provinciale Staten hebben een controlerende rol. In die horizontale verantwoording en controle gaat het ook om de vraag of er sprake is van het gewenste kwaliteitsniveau van (in dit geval) de milieueffectrapportage. Het interbestuurlijk toezicht is gericht op de juiste uitvoering van wettelijke medebewindstaken en of besluiten niet in strijd zijn met het algemeen belang of het recht.

Zoals uitgewerkt in de Wet revitalisering generiek toezicht voeren de provincies het interbestuurlijke toezicht sober, op afstand en risicogericht uit. Daarbij gaan ook de provincies uit van vertrouwen. Provincies zijn zelfstandig bevoegd om keuzes te maken welke onderdelen ze wel of niet betrekken bij het interbestuurlijk toezicht op gemeenten. Milieueffectrapportage is daar geen vast onderdeel van.

Het interbestuurlijk toezicht tussen Rijk en provincies wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT geeft het interbestuurlijk toezicht, conform de Wet revitalisering generiek toezicht, terughoudend, selectief en doelmatig vorm op taken die provincies in medebewind uitvoeren. Milieurapportage is daar geen vast onderdeel van, de nadruk ligt op de BRZO- en grote chemische bedrijven.

Uw Kamer vraagt naar de inbreng van de burger bij het interbestuurlijk toezicht. De Wet revitalisering generiek toezicht geeft de burger geen zelfstandige rol bij het interbestuurlijk toezicht. Voor individuele besluiten zoals omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen hebben burgers de mogelijkheid van reacties, zienswijzen of bezwaar op het (ontwerp)besluit. Het interbestuurlijk toezicht is voor de burger geen vervanging voor deze mogelijkheid. Wel kan de toezichthouder op basis van meldingen vanuit de omgeving besluiten om een specifiek onderwerp te adresseren in interbestuurlijk overleg en toezicht.

Tot slot wil ik nog kort ingaan op de individuele besluiten, waaronder plannen, die mer-plichtig zijn en de rol van andere overheden daarbij. Bij de besluitvorming worden andere overheden en wettelijk adviseurs, zoals de ILT en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed betrokken. Dat betekent dat zij, afhankelijk van het te nemen besluit, ook geraadpleegd moeten worden bij de voorafgaande vaststelling van de reikwijdte en detailniveau van een op te stellen milieueffectrapport. Ook bij de mer-beoordeling bij ambtshalve besluitvorming worden andere bestuursorganen en de wettelijke adviseurs geraadpleegd.²⁰ Bij elk MER vindt een gesprek plaats tussen bevoegd gezag, wettelijke adviseurs en betrokken decentrale bestuursorganen. Dit is een wettelijk verplicht onderdeel van de procedure. Het besluitvormend bestuursorgaan weegt bij de vaststelling van het mer-plichtige besluit de inspraak- en overlegreacties mee.

Vraag 4:

U schrijft dat 39% "geen gerede aanleiding [is] om te veronderstellen dat de kwaliteit van deze MER'en ten tijde van de besluitvorming niet voldoet, dat het bevoegde gezag onzorgvuldig handelt en zijn besluiten kwalitatief niet goed onderbouwt".⁷ De leden van de gezamenlijke

²⁰ Zie voor de het vaststellen van reikwijdte en detailniveau bij plannen artikel 7.8 Wm en bij projecten artikel 7.25 en artikel 7.27, tweede lid, Wm. Zie voor de mer-beoordeling voor ambtshalve besluitvorming artikel 7.19, derde lid, Wm.

fracties vragen u: welk percentage of welk ander signaal zou voor u dan wel aanleiding geven om een andere veronderstelling te maken?

Antwoord 4:

Het is aan betrokken partijen om de zorgvuldigheid van het proces te bewaken en zo nodig aan de bestuursrechter om te beoordelen of dit op de juiste wijze is gebeurd. Het genoemde percentage van 39% van de MER'en dat niet nogmaals aan de Commissie m.e.r. is voorgelegd, is gebaseerd op de MER'en die in één bepaald jaar zijn voorgelegd aan de Commissie m.e.r.. Ik kan daar niet de conclusie op baseren dat voor besluitvorming relevante informatie daarmee (uiteindelijk) niet is ingebracht in het besluitvormingsproces. Het noemen van een dergelijk percentage als doorslaggevend feit doet tekort aan andere nuanceringen. Als de Omgevingswet is ingevoerd zal een evaluatie van het instrument mer plaatsvinden. Daarbij zal ook gekeken worden naar de kwaliteit van MER'en.

Vraag 5:

De leden van de gezamenlijke fracties ontvangen graag uw antwoord met betrekking tot de vraag: hoe oordeelt u over het gegeven dat bij projecten die een MER vereisen in 18% van de gevallen effectinformatie op het thema "gezondheid" ontbreekt? Acht u dat in overeenstemming met de eisen van zorgvuldigheid en het recht van belanghebbenden op openbare milieu-informatie? Kunt u ook reflecteren op het ontbreken van milieu-informatie bij de thema's "klimaat/energie", "externe veiligheid" en "landschap"?

Antwoord 5:

Zoals aangegeven in de brief van 6 juli 2020 blijkt uit het rapport van Arcadis niet dat er sprake is van volledige afwezigheid van informatie. Het rapport benoemt het type onderwerpen waar essentiële tekortkomingen op zien. De oorzaken, waarom voor bepaalde thema's tekortkomingen aanwezig waren in de MER'en die de Commissie m.e.r. in 2018 heeft getoetst, zijn niet onderzocht door Arcadis. Een tekortkoming betekent niet noodzakelijkerwijze het volledig ontbreken van informatie over deze thema's. Het kan bijvoorbeeld gaan om een sub-thema of een inconsistentie. Tekortkomingen voor het ene thema zijn niet erger of minder erg dan tekortkomingen voor een ander thema. Van belang is dat alle relevante thema's goed worden beschreven.

Vanzelfsprekend is het streven naar 100% foutloze MER'en het ideaal, maar in de praktijk kan dit ideaalbeeld niet gehaald worden. Op basis van de huidige informatie, inclusief het percentage van 18%, kan geen oordeel gegeven worden over het al dan niet ontbreken van effectinformatie, te meer omdat het onderzoek nuanceringen en kanttekeningen beschrijft bij het geconstateerde beeld en bovendien slechts een beperkt aantal MER'en betreft. In de eerste voorbereiding kunnen soms dingen misgaan, maar die kunnen gelukkig hersteld worden tot aan het nemen van het definitieve besluit en kunnen bij de rechter getoetst worden. De wet- en regelgeving voor mer stelt duidelijke eisen aan de inhoud van een MER. Aan deze eisen moet worden getoetst door het bevoegd gezag. Bij deze toetsing wordt advies van deskundigen, betrokken bestuursorganen en indieners van zienswijzen meegewogen. Een deel van de in eerste aanleg geconstateerde gebreken is bij het uiteindelijke ontwerpbesluit gerepareerd. De aanname dat bij de uiteindelijke besluitvorming de kwaliteit van de milieu-informatie structureel tekortschiet wordt niet herkend.

Vraag 6:

Wilt u de Eerste Kamer op de hoogte houden van de inhoud en voortgang van de nadere verkenning? Kunt u aangeven wanneer deze verkenning naar verwachting afgerond zal zijn? Bent u bereid deze verkenning voor de zomer van 2021 af te ronden, zodat eventuele resultaten nog kunnen worden meegenomen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet? Bent u bereid om daarbij aan te geven hoe u om wilt gaan met het advies van de Commissie voor de m.e.r. om één centraal punt aan te wijzen dat gebruik en kwaliteit van de MER'en en mer-beoordelingen monitort?

Antwoord 6:

Zoals aangegeven in de brief van 9 maart 2020 zijn veel aanbevelingen in het rapport van Arcadis gedaan in de vorm van suggesties en ideeën zonder beoordeling van de uitvoerbaarheid en de kosten. Het onderzoek biedt interessante aanknopingspunten voor een nadere verkenning van de mogelijkheden om de kwaliteit van de mer-praktijk te optimaliseren. In de Kamerbrief van 9 maart 2020 is tevens aangegeven, dat ik in overleg met betrokken partijen, waaronder de Commissie m.e.r., na ga welke aanbevelingen vertaald kunnen worden in concrete voorstellen. De suggesties die de Commissie m.e.r. in haar brief gedaan heeft, zullen hierin worden meegenomen. Voor de zomer van 2021 zal ik u informeren over de uitkomsten van het overleg over de nadere verkenning van mogelijkheden om de kwaliteit van de mer-praktijk te optimaliseren.

Vraag 7:

Kunt u aangeven wanneer het overzicht van de aantallen MER'en en mer-beoordelingen gereed is?

Antwoord 7:

Zoals in de brief van 9 maart 2020 is aangegeven verken worden de mogelijkheden verkend om tot een totaaloverzicht van de aantallen MER'en en mer-beoordelingen te komen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de wijze van opslag (centraal of niet) en de gestelde eisen in de mer-richtlijn waarbij rekening wordt gehouden met de wettelijke mogelijkheden om informatie te verzamelen. Gelijktijdig met het bericht over de nadere verkenning van mogelijkheden om de kwaliteit van de mer-praktijk te optimaliseren zal ik u informeren over de totstandkoming van een overzicht van aantallen MER'en en mer-beoordelingen.

Vraag 8:

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn de volgende vragen gesteld. "Hoe kijkt u tegen het aantal van maximaal drie projecten die uiteindelijk een mer hebben doorlopen? Bent u met de leden van de gezamenlijke fracties van mening dat menig project in de intensieve veehouderij gezondheidsrisico's met zich meebrengt en dat de intensieve veehouderij van negatieve invloed kan zijn op de kwaliteit van natuurgebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden? En dat met de milieueffecten die bij deze projecten te verwachten zijn, hier over het algemeen een volwaardige MER meer op zijn plaats lijkt te zijn? Zo niet, waarom niet? Hoe onderbouwt u dat betere alternatieven, met minder impact voor het milieu en/of de gezondheid, bij de besluitvorming over genoemde projecten zorgvuldig gewogen zijn?"

Bent u bereid om nader onderzoek te doen naar de redenen waarom er in het overgrote deel van de gevallen niet gekozen is voor een MER met als doel te onderzoeken of er voldoende zorgvuldig is omgegaan met de belangen op het gebied van gezondheid, natuur en milieu? En bent u bereid daarbij te onderzoeken of en in hoeverre bij de besluitvorming over deze projecten, die zonder (openbare) MER plaatsvond, voor burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming voldoende onafhankelijke milieu-informatie beschikbaar is geweest?

Bent u bereid om op korte termijn actie te ondernemen om te zorgen voor een betere balans tussen m.e.r.-beoordelingen en m.e.r.'en bij projecten rond de intensieve veehouderij? Zo ja, welke acties heeft u hierbij voor ogen?

Antwoord 8:

In de brief van 6 juli 2020 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is aangegeven dat bij mer-beoordelingsplichtige projecten niet op voorhand vaststaat dat sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Indien uit de mer-beoordeling volgt dat aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden, is een MER vereist. Indien een initiatiefnemer weet dat het bevoegd gezag een MER gaat eisen voor een project, zal hij normaal gesproken direct een MER opstellen en geen mer-

beoordeling meer doen. Verder is belangrijk, zoals eerder gezegd, dat bij een mer-beoordeling maatregelen en kenmerken mogen worden meegenomen om als uitkomst te hebben dat het opstellen van een MER niet nodig is omdat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. Dit geldt ook voor intensieve veehouderijen. Het gevolg is dat vaak geen MER zal volgen uit de mer-beoordeling.

Het is overeenkomstig de verwachting dat het aantal opgestelde milieueffectrapportages (zeer) gering is ten opzichte van het aantal mer-beoordelingen. Zoals aangegeven in de brief van 6 juli 2020 zijn in 2011 twee aanpassingen gedaan in de mer-regelgeving die in dit opzicht relevant zijn. Voor 2011 werd voor gevallen die beneden een zekere drempel vielen nooit een mer-beoordeling gemaakt omdat het kleine activiteiten betrof waarvan op voorhand werd aangenomen dat zich geen aanzienlijke milieueffecten zouden voordoen. Daarnaast is in 2011 voor gevallen waarvoor volgens de Europese richtlijn geen mer-plicht nodig is, maar die volgens nationale regelgeving wel mer-plichtig waren, de mer-plicht omgezet in een mer-beoordelingsplicht (eveneens omdat hierbij meestal geen aanzienlijke milieueffecten worden verwacht). In de mer-beoordeling bestaat de mogelijkheid om mitigerende maatregelen mee te wegen in de mer-beoordeling, hetgeen het aantal activiteiten waarvoor daadwerkelijk een MER moet worden opgesteld drukt.

Over veehouderijen is bekend dat deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Dat is de reden dat deze categorie van activiteiten is opgenomen in de bijlage van de mer-richtlijn. Voor intensieve veehouderij geldt een mer-plicht voor grote stallen voor pluimvee of varkens. Daarbuiten geldt overeenkomstig de mer-richtlijn een mer-beoordelingsplicht. Voor alle categorieën van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, dus ook voor veehouderijen, geldt dat het mogelijk is om maatregelen te nemen om milieueffecten te voorkomen. Zoals in de brief van 6 juli aangegeven is het desbetreffende bevoegde gezag gehouden zijn besluit zorgvuldig te nemen en te motiveren. Er is geen reden om aan te nemen dat het wettelijk stelsel bij deze besluiten inzake de veehouderij niet functioneert. Tot slot, zoals eerder aangegeven, daar waar bij mer-beoordelingsplichtige projecten milieueffecten worden verwacht, zal vaak direct een MER worden opgesteld, zonder eerst een mer-beoordeling te doen. Over het aantal van drie projecten die na een mer-beoordeling alsnog een MER hebben doorlopen heb ik geen oordeel, want Arcadis heeft niet onderzocht waarom bij een mer-beoordeling al dan niet is geoordeeld dat een MER opgesteld moet worden.

Met betrekking tot uw opmerking dat de intensieve veehouderij van negatieve invloed kan zijn op de kwaliteit van natuurgebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden, geldt dat voor veehouderijprojecten in de regel een passende beoordeling op grond van de Wet natuurbescherming is vereist om significant negatieve gevolgen op Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Wanneer voor het project ook een plan gewijzigd wordt, is volgens artikel 7.2a van de Wet milieubeheer een plan-MER vereist als een passende beoordeling moet worden gemaakt. Het is daarom niet nodig om de mer-plicht specifiek voor veehouderijen uit te breiden ten opzichte van de verplichtingen die voortvloeien uit de mer-richtlijn.

De verplichting tot het opstellen van (redelijke) alternatieven is, ook in de mer-richtlijn, gekoppeld aan de plicht tot het opstellen van een MER, niet aan een mer-beoordeling. Bij het opstellen of wijzigen van bestemmingsplannen voor het buitengebied worden in het plan-MER alternatieven voor veehouderijen in het hele buitengebied onderzocht. Het is aan het bevoegd gezag om deze in beschouwing te nemen. Dit is een bevoegdheid van decentrale overheden en er is geen aanleiding om in deze bevoegdheid te treden. Bij een project waar significante negatieve gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten is sprake een extra controle met een verklaring van geen bedenkingen door het bevoegd gezag voor de Wet natuurbescherming. Daarnaast is er interbestuurlijk toezicht, kan eenieder zienswijzen naar voren brengen tegen een ontwerpbesluit en kunnen belanghebbenden aan de rechter voorleggen dat besluitvorming naar hun idee niet zorgvuldig of in strijd met de (mer-)regelgeving is verlopen. Er zijn geen signalen ontvangen dat het systeem niet functioneert.

Er is daarom geen noodzaak nader onderzoek te doen naar de vraag of de toegang tot milieu-informatie bij mer-beoordelingen voor intensieve veehouderijen geborgd is geweest, of de bevoegde gezagen de noodzakelijke zorgvuldigheid hebben betracht in hun besluiten en waarom uit het overgrote deel van de mer-beoordelingen van intensieve veehouderijen geen MER is voortgevloeid. Zoals in de brief van 6 juli aangegeven, ga ik ervan uit dat het bevoegde gezag ook voor intensieve veehouderijen in staat is bij de voorbereiding van de besluitvorming de juiste beoordeling te maken van de milieueffecten.

Tot slot wil ik nog ingaan op de toezegging van de Minister voor Milieu en Wonen om gemeenten eraan te herinneren MER'en op te stellen (T02871). Hiervoor ga ik aansluiten bij de vernieuwde pagina's met uitleg over de milieueffectrapportage die binnenkort op de website van AandeslagmetdeOmgevingswet.nl zullen verschijnen. De milieueffectrapportage wordt daarin uitgebreid beschreven, ook bij de instrumenten waar milieueffectrapportage een rol kan spelen. Met aanvullende communicatie over de nieuwe informatie op de website wordt het instrument weer extra op de kaart gezet.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga