

Evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.



André Oostdijk
Martijn Bolkestein
Martine Olde Wolbers
Wouter Metzlar

20 september 2017

Inhoud	Pagina
1. Achtergrond en aanleiding voor de evaluatie	4
1.1 Adviesrol Commissie m.e.r.	4
1.2 Wet tarieven Commissie m.e.r.	4
1.3 Doel en vraagstelling van de evaluatie	5
1.4 Verantwoording aanpak	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Juridisch kader	7
2.1 De m.e.r.-procedure	7
2.2 De Wet tarieven	8
2.3 De tarieven	9
3. Ontwikkeling aantal adviezen Commissie m.e.r.	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Ontwikkeling aantal adviezen	11
3.3 Inzichten verkregen uit de gevoerde gesprekken	15
3.4 Verklaringen voor de daling van het aantal adviezen – onze analyse	17
3.5 Conclusie	20
4. Kwaliteit van het MER en van de m.e.r.-procedure	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Geconstateerde tekortkomingen in MER'en	22
4.3 Belang van advisering door de Commissie voor de kwaliteit van het MER en de m.e.r.-procedure	23
4.4 Inzichten verkregen uit de gevoerde gesprekken	24
4.5 Conclusie	25
5. Bedrijfsvoering Commissie m.e.r.	26
5.1 Inleiding	26
5.2 De organisatie in 2014	26
5.3 De organisatie in 2017	27
5.4 Tijdsbesteding	28
5.5 Inzichten verkregen uit de gevoerde gesprekken	32
5.6 Conclusie	32
6. Nieuwe juridische ontwikkelingen: de Omgevingswet en de Wihm	33

Berenschot

6.1	Inleiding	33
6.2	De Wet implementatie herziening MER-richtlijn (Wihm)	33
6.3	De Omgevingswet	34
6.4	Conclusie	37
7.	Eindconclusie	39

Bijlage: Gespreksleidraad interviews evaluatie Tarievenwet Commissie m.e.r.

1. Achtergrond en aanleiding voor de evaluatie

1.1 Adviesrol Commissie m.e.r.

De *Milieueffectrapportage* (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een besluit in beeld voordat het besluit wordt genomen. Zo kan de overheid die het besluit neemt (het bevoegd gezag) de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken. Het hoofddoel van de m.e.r. luidt als volgt¹:

Het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Om deze doelstelling te bereiken, wordt voor (bepaalde) projecten en plannen een *milieueffectrapport* (MER) opgesteld. Hierin wordt duidelijk gemaakt welke milieueffecten verwacht worden van het project of plan en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven.

De *Commissie voor de milieu effectrapportage* (de Commissie) vervult sinds 1987 de rol van onafhankelijk adviseur bij milieueffectrapportages. De Commissie geeft advies aan gemeenten, provincies, waterschappen en rijk in hun rol als bevoegd gezag. Zij adviseert bij de start van de m.e.r.-procedure over de gewenste inhoud (de reikwijdte en het detailniveau) van het MER en toetst bovendien na opstelling van het MER de kwaliteit daarvan. Sinds de modernisering van de m.e.r.-wetgeving in 2010 is advisering voorafgaand aan het op te stellen MER door de Commissie niet langer verplicht. Ook is in het geval van de zogenaamde 'beperkte' m.e.r.-procedure de toetsing van het MER vrijwillig geworden.

1.2 Wet tarieven Commissie m.e.r.

Sinds 1 juli 2014 geldt de *Wet tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage* (Wet tarieven). Deze wet bepaalt onder meer dat de Commissie *kostendekkende* tarieven in rekening moet brengen voor haar adviezen om zo haar exploitatielasten te dekken. Dat geldt zowel voor de op basis van de Wet milieubeheer verplichte adviezen als voor adviezen die op vrijwillige basis worden gevraagd. Hiertussen wordt bij de tariefstelling geen onderscheid gemaakt. De advieskosten van de Commissie worden bij de bevoegde gezagen in rekening gebracht. Daarmee wordt het profijtbeginsel gevolgd.

De jaarcijfers van de Commissie laten zien dat het aantal vrijwillige adviesaanvragen sinds 2010 is gedaald. Als gevolg hiervan lijkt de rol van de Commissie m.e.r. bij m.e.r.-procedures af te nemen, hetgeen mogelijk doorwerkt in de kwaliteit van de betreffende MER'en en daarmee van de uiteindelijke besluitvorming.

Ten tijde van de behandeling van het Wetsvoorstel tarieven in de Tweede en de Eerste Kamer rezen vragen over de borging van de kwaliteit van de milieuinformatie en de rol van de Commissie

¹ Bron: Commissie voor de milieueffectrapportage (www.commissiemer.nl/regelgeving)

daarbij. Naar aanleiding daarvan heeft de minister beide Kamers toegezegd te zijner tijd een evaluatie van een aantal mogelijke gevolgen van de wet te zullen uitvoeren.

1.3 Doel en vraagstelling van de evaluatie

Er is reeds een aantal jaren sprake van een afname van het aantal advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie, waardoor bij de Commissie een overcapaciteit ging ontstaan. Als gevolg daarvan heeft de Commissie in 2016 een reorganisatie en sanering doorgevoerd, waarbij het aantal medewerkers is ingekrompen.

Het is vooralsnog onduidelijk op welke wijze het volume van advies- en toetsingsaanvragen zich de komende jaren zal gaan ontwikkelen en welke gevolgen dat heeft voor de continuïteit van de advisering door de Commissie op langere termijn. Deze evaluatie dient hierop een antwoord te geven. De volgende drie vragen staan hierbij centraal:

- *Wat zijn de gevolgen van de kostendekkende tariefstelling van verplichte en vrijwillige adviezen voor de kwaliteit van het MER-rapport en de m.e.r-procedure.?*
- *Welke andere factoren beïnvloeden de volumes advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie?*
- *Is de ontwikkeling van het aantal verplichte en vrijwillige adviezen van invloed op de bedrijfscontinuïteit (met inbegrip van de kwaliteit van de adviezen) van de Commissie?*

1.4 Verantwoording aanpak

Aan de hand van eerdere onderzoeken, interviews, sessies met experts en een analyse van de veranderende wetgeving zijn kwantitatieve ontwikkelingen in beeld gebracht. Deze vormden vervolgens het startpunt voor verdiepend onderzoek dat is uitgevoerd door middel van nadere gesprekken.

De cijfers in deze evaluatie met betrekking tot de kwantitatieve ontwikkelingen zijn voor een groot deel afkomstig van de Commissie zelf. In enkele gevallen zijn deze aangevuld met openbaar toegankelijke cijfers van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS).

Berenschot heeft in het kader van het onderzoek gesproken met circa dertig personen:

- Medewerkers van vijftien gemeenten
- Medewerkers van drie provincies
- Een medewerker van een omgevingsdienst
- Medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Medewerkers van een aantal adviesbureau's die MER'en opstellen
- Deskundigen die bij de Commissie m.e.r. betrokken zijn bij de werkgroepen
- Medewerkers, de voorzitter en de directeur van de Commissie m.e.r.

Gesprekspartners zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd op basis van kennis en ervaring met de m.e.r. Gesprekspartners bij gemeenten zijn grotendeels geselecteerd op basis van recente ervaring met een m.e.r.-procedure waarbij de Commissie om advies is gevraagd. Veel van

de gesprekspartners bij gemeenten hadden slechts beperkte ervaring met de m.e.r. Kleinere gemeenten doorlopen slechts één of enkele keren per vijf jaar een m.e.r.-procedure.

De gesprekken hadden tot doel om te achterhalen welke factoren de keuze om wel of geen advies aan de Commissie m.e.r. te vragen bepalen en welke gevolgen advisering door de Commissie heeft voor het MER-rapport en de kwaliteit van de besluitvorming.

Tijdens de gesprekken is gevraagd naar ervaringen met m.e.r. procedures (met én zonder advisering door de Commissie), de meerwaarde van advisering door de Commissie m.e.r en de kwaliteit van MER-rapporten en m.e.r.-procedures. Ook zijn vragen gesteld over de Wet tarieven, de kijk van gesprekspartners op de invoering hiervan en de mate waarin zij inschatten dat de tarieven hun besluit om wel of geen advies aan te vragen bij de Commissie beïnvloeden.

Naast de gesprekken zijn een tweetal sessies georganiseerd met m.e.r.-deskundigen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincies, gemeenten, de Commissie m.e.r. en adviesbureaus met als doel te reflecteren op de ontwikkeling van het aantal adviezen, de komst van de Omgevingswet, de Wet implementatie herziening m.e.r.-richtlijn (Wihm) en de concept-bevindingen van Berenschot.

In deze eindrapportage wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve gegevens (cijfermatig en juridisch), kwalitatieve inbreng uit de interviews en onze eigen analyse. Verklaringen die wij geven voor ontwikkelingen zijn getoetst bij een klankbordgroep bestaande uit deskundigen van de Commissie m.e.r., het ministerie van Infrastructuur en Milieu, een aantal provincies, een gemeente en een adviesbureau/NL Ingenieurs sectie m.e.r. Dat geldt zowel voor de ontwikkeling van de aantallen adviezen, de kwaliteit van de m.e.r., als de mogelijke invloed van de Omgevingswet en de Wihm.

1.5 Leeswijzer

Deze eindrapportage is als volgt opgebouwd. Het eerste hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de evaluatie alsmede de vragen die worden geadresseerd. Het tweede hoofdstuk beschrijft het (veranderende) juridische kader voor de m.e.r. Het derde hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse van de ontwikkeling van het aantal adviezen van de Commissie. Het vierde hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van m.e.r. Het vijfde hoofdstuk betreft de bedrijfsvoering van de Commissie. Het zesde hoofdstuk schetst de invloed die de Omgevingswet en de Wet implementatie herziening m.e.r.-richtlijn naar verwachting in de toekomst zullen hebben op de ontwikkeling van het aantal adviezen door de Commissie. Tenslotte volgt een hoofdstuk met conclusies.

2. Juridisch kader

2.1 De m.e.r.-procedure

Voor plannen en besluiten die (potentieel) belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben, is voorgeschreven dat een MER dient te worden opgesteld.

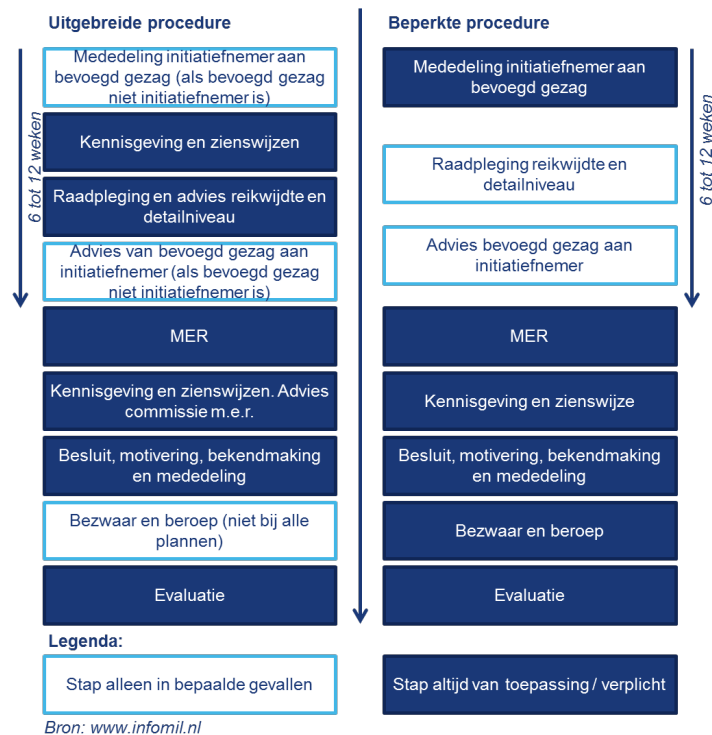
De Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage beschrijven welke activiteiten, plannen en projecten van bevoegde gezagen m.e.r.-plichtig zijn, dat wil zeggen in welke gevallen een initiatiefnemer ter voorbereiding op de vaststelling van een plan of het nemen van een besluit over een project een MER moet (laten) opstellen. De bijlage bij het Besluit bevat een lijst (onderdeel C) met activiteiten, plannen en besluiten waarvoor het doorlopen van een m.e.r.-procedure verplicht is. Een andere bijlage (onderdeel D) beschrijft welke van die activiteiten, plannen en besluiten beoordelingsplichtig zijn, dat wil zeggen dat beoordeeld moet worden door het bevoegd gezag of een MER moet worden gemaakt. Plannen en (een deel van de) projecten waarvoor een passende beoordeling (in de zin van de Wet natuurbescherming) moet worden gemaakt zijn m.e.r.-plichtig.

In de Wet milieubeheer staan voorts de eisen voor het doorlopen van de m.e.r.-procedure. Deze zijn niet altijd gespecificeerd. Het bevoegd gezag krijgt op onderdelen ruimte om zelf te bepalen hoe de m.e.r.-plicht bij een plan of besluit wordt ingevuld. Bij de voorbereiding van een m.e.r.-plichtig plan of besluit moet worden besloten over het proces, de te volgen procedure en de inhoud van het MER. Relevante onderdelen daarbij zijn de timing van burgerparticipatie en de gevolgen hiervan voor de besluitvorming.

De Wet maakt onderscheid tussen een uitgebreide en een beperkte m.e.r.-procedure. Voor alle ruimtelijke plannen geldt de uitgebreide procedure. Deze geldt ook voor 'complexe' projecten. De beperkte procedure is van toepassing op projecten waarvoor geen passende beoordeling vereist is.

De te doorlopen stappen voor de beperkte en de uitgebreide procedure verschillen. Dat geldt ook voor de rol van de Commissie. Alleen in de uitgebreide procedure is toetsing van het MER door de Commissie verplicht. Bij de beperkte procedure is deze toets vrijwillig. Vrijwillig advies kan ook gevraagd worden in het traject ter voorbereiding op het MER, bijvoorbeeld over de Nota reikwijdte en detailniveau (R&D advies) die het bevoegd gezag aan het begin van de m.e.r.-procedure kan (laten) opstellen. De Commissie beveelt in sommige gevallen aan dat er een aanvulling op de MER wenselijk is. Op die aanvulling kan de Commissie eventueel ook adviseren. Dit betreft echter geen voorgeschreven stap in de m.e.r.-procedure en deze toetsing vindt daarom alleen plaats op verzoek van het bevoegd gezag.

Onderstaand schema geeft de te nemen stappen in de beperkte en de uitgebreide procedure weer:



Figuur 1. M.e.r.-procedures²

2.2 De Wet tarieven

Tot 1 juli 2014 kwamen de exploitatielasten van de Commissie (bijna) volledig voor rekening van het rijk: het ministerie van Infrastructuur en Milieu (60%), het ministerie van Economische Zaken (30%) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (10%). Alleen voor vrijwillige adviezen werd vanaf 1 juli 2010 een eigen – niet kostendekkende – bijdrage gerekend.³

Met de inwerkingtreding van de Wet tarieven (per 1 juli 2014) is de financiering van de Commissie op een andere leest geschoeit en is het profijtbeginsel geïntroduceerd. De wet bepaalt onder meer dat de Commissie zelf haar exploitatie moet dekken. Daarom hanteert en int de Commissie vanaf die datum kostendekkende tarieven voor alle adviezen die ze uitbrengt, zowel verplicht als vrijwillig.

² Bron: Infomil (www.infomil.nl)

³ Deze bijdrage werd geïnd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en bedroeg € 5000,-. Vanaf 1 juli 2012 was de bijdrage gedifferentieerd met een gemiddelde van €10.000,-. De minister stelde de tarieven vast.

De wet bepaalt dat de minister van Infrastructuur en Milieu jaarlijks goedkeuring dient te verlenen aan de door de Commissie te hanteren tarieven voordat deze in werking kunnen treden. De Commissie dient hiertoe een werkplan en een begroting in. Voorafgaand hieraan dient zij de gebruikers van de adviezen (bevoegde gezagen) de gelegenheid te geven hun opvattingen ten aanzien van de hoogte van de tarieven in relatie tot de geleverde kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden aan te geven. Deze opvattingen betreft de Commissie vervolgens in haar goedkeuringsaanvraag aan de minister. Vervolgens legt de Commissie jaarlijks verantwoording af door middel van een jaarverslag en een jaarrekening.

2.3 Hoogte tarieven

In de aanloop naar de Wet tarieven was de tarifiering als volgt. De periode van 1 juli 2010 tot 1 juli 2012 gold als overgangperiode met een tarief van € 5.000 per vrijwillig aangevraagd advies.

Vanaf 1 juli 2012 werd bij de tarifiering onderscheid gemaakt tussen de mate van complexiteit van het plan of project om zo beter aan te sluiten op de werkelijk door de Commissie gemaakte kosten. Voor een beperkt aantal projecten bleef het tarief van € 5.000 gehandhaafd⁴. Voor de overige adviezen werd dit verhoogd tot het basistarief van € 10.000, terwijl voor complexe (rijks)plannen en -projecten een tarief van € 24.000 ging gelden⁵.

Sinds 2016 geldt een gedifferentieerd tarief naar overheidslaag én daarbinnen naar de mate van complexiteit van het plan of project. Als vóór de officiële toetsing van het MER een R&D advies, een tussenadvies of een voortoetsing is gevraagd, geldt hiervoor het gereduceerde tarief. Bij drie of meer adviezen binnen één procedure worden afspraken 'op maat' gemaakt. De Commissie heeft de bevoegdheid zulke maatwerk tarieven van geval tot geval vast te stellen.

⁴ Dit tarief ging gelden voor project-m.e.r.'s voor veehouderij projecten (C14, D14) en voor dijkversterking (D3.2) zolang het alleen technische maatregelen betreft, voor project-m.e.r.'s voor gas- en oliewinning op zee (C17.2) en voor spits- en bufferstroken (C1.3), en voor een second opinion bij m.e.r.-beoordelingen.

⁵ Dit tarief ging gelden voor plan-m.e.r.'s bij (MIRT)-verkenningen voor rijksinfrastructuur (incl. spoor- en vaarwegen) (C/D 1,2,3) en bij rijksstructuurvisies voor bijvoorbeeld havenontwikkelingen (C/D4), luchthavenontwikkelingen (C/D6), windenergie (D22.2) en hoogspanningsverbindingen (C/D24), en bij plan- en project-m.e.r.'s bij rijkscoördinatieprojecten voor bijvoorbeeld energiecentrales, windparken en hoogspanningsverbindingen (C/D 22/23/24)

De volgende tabel geeft de tarieven weer die de Commissie in 2017 hanteert:

		Basistarief	Laag tarief	Hoog tarief
Gemeente	Eén advies	€ 22.500	€ 11.250	Maatwerktaarif met een minimum van € 27.000
	Gereduceerd tarief bij meerdere adviezen	€ 13.500	€ 6.750	Maatwerktaarif met een minimum van € 16.000
Provincie, Waterschap	Eén advies	€ 27.000	€ 13.500	Maatwerktaarif met een minimum van € 32.500
	Gereduceerd tarief bij meerdere adviezen	€ 16.000	€ 8.000	Maatwerktaarif met een minimum van € 19.500
Rijk	Eén advies	€ 36.000	€ 18.000	Maatwerktaarif met een minimum van € 63.000
	Gereduceerd tarief bij meerdere adviezen	€ 22.000	€ 11.000	Maatwerktaarif met een minimum van € 38.000

Figuur 2. Tarieven advisering Commissie m.e.r. (exclusief omzetbelasting)

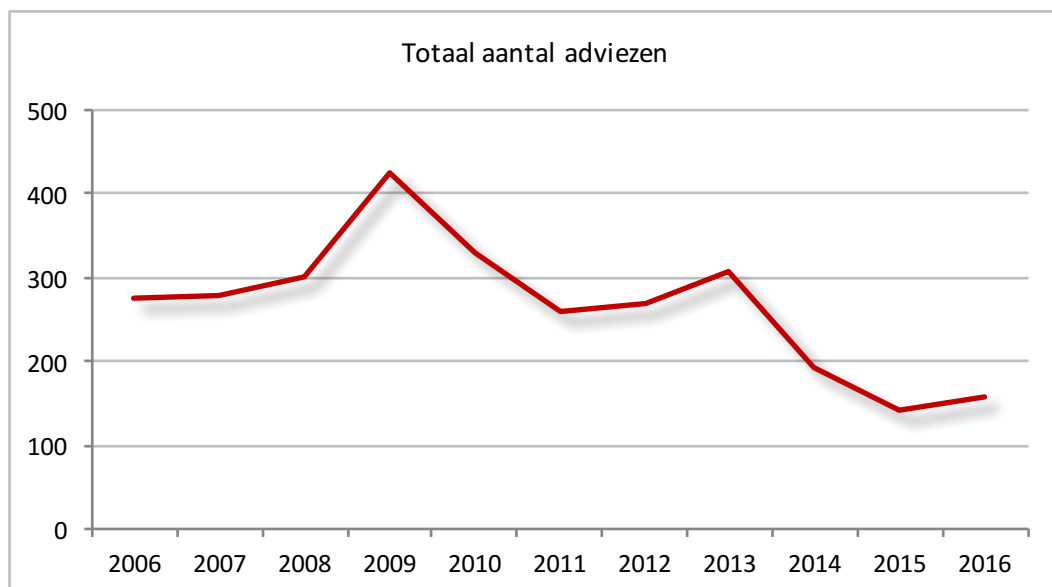
Voor toetsing van aanvullingen op het MER geldt een basistarief van € 11.000.⁶

⁶ www.commissiemer.nl/advisering/tarieven

3. Ontwikkeling aantal adviezen Commissie m.e.r.

3.1 Inleiding

Figuur 3 laat zien dat het aantal adviezen per jaar na een aanvankelijke stijging in 2008 – 2009 is gedaald. Dit hoofdstuk gaat nader in op de factoren die deze ontwikkeling mogelijk helpen verklaren. Eerst worden de kwantitatieve gegevens gepresenteerd, gevolgd door de uitkomsten van de gevoerde gesprekken. De in dit hoofdstuk gebruikte cijfers zijn grotendeels afkomstig van de Commissie.



Figuur 3. Ontwikkeling aantal adviezen Commissie m.e.r.⁷

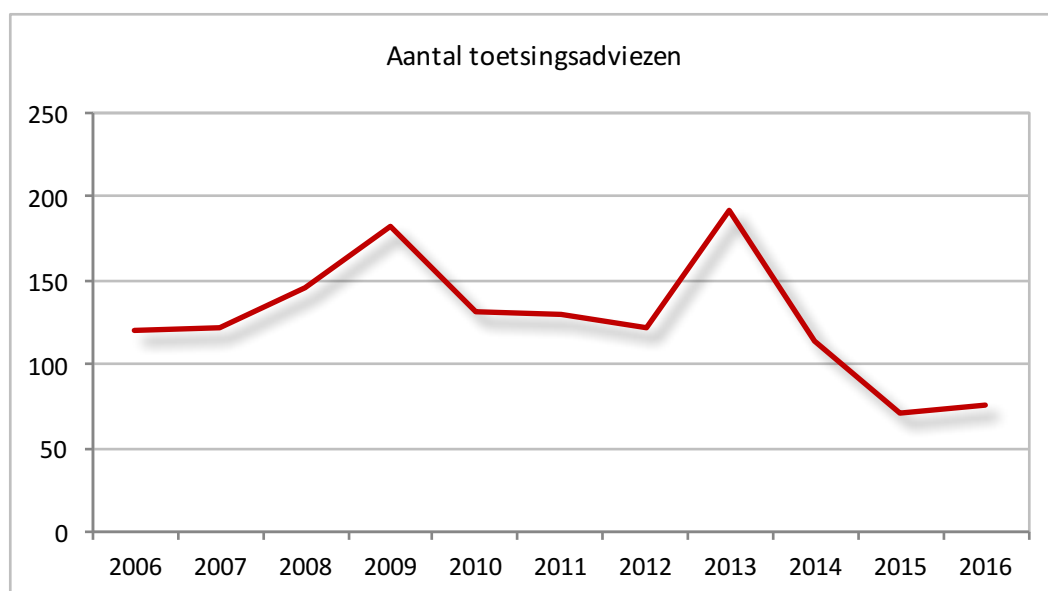
3.2 Ontwikkeling aantal adviezen

De Commissie geeft vrijwillig advies in het voortraject van het op te stellen MER, geeft vrijwillig danwel verplicht toetsingsadvies over het opgestelde MER en geeft eventueel vrijwillig aanvullend advies nadat de resultaten van dit toetsingsadvies door de initiatiefnemer van het plan of project in het MER zijn verwerkt.

⁷ In de eerste helft van 2017 heeft de Commissie 83 adviezen uitgebracht. Bron: Commissie m.e.r.

Het toetsingsadvies

Onderstaand figuur geeft de ontwikkeling van het aantal toetsingsadviezen van 2006 tot en met 2016 weer.



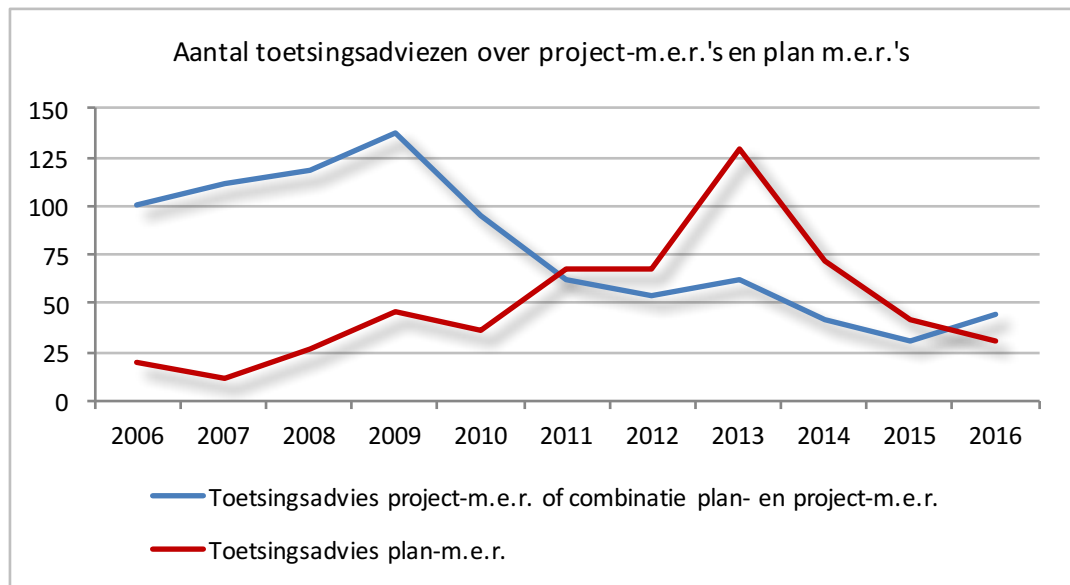
Figuur 4. Ontwikkeling van het aantal toetsingsadviezen⁸

De figuur laat over de gehele periode een daling zien, waarbij het aantal toetsingsadviezen aanvankelijk stijgt van 120 adviezen in 2006 naar 182 in 2009, maar daarna afneemt tot 75 in 2016, behoudens een piek in 2013 van 192 adviezen. Opvallend is vooral die piek in het aantal toetsingsadviezen in 2013 (een groei van circa 70 adviezen ten opzichte van het jaar ervoor).

Uitsplitsing van het aantal toetsingsadviezen tussen adviezen over project-m.e.r.'s en bij plan-m.e.r.'s levert het volgende beeld:⁹

⁸ Bron: Commissie m.e.r.

⁹ Wij baseren ons op cijfers die de Commissie verzamelt en beheert. De Commissie heeft cijfers ten aanzien van adviezen met betrekking tot plan-m.e.r. en adviezen met betrekking tot project-m.e.r. of project-m.e.r. in combinatie met plan-m.e.r. Vanwege de leesbaarheid van het rapport hebben we ervoor gekozen deze uitgebreide term niet te gebruiken maar alleen 'project-m.e.r.' te noemen. Wanneer we cijfers over project-m.e.r. bespreken gaat het dus ook om de combinatie project-m.e.r. met plan-m.e.r.



Figuur 5. Ontwikkeling aantal toetsingsadviezen uitgesplitst naar project-m.e.r. en naar plan-m.e.r.¹⁰

De piek in 2013 in het aantal toetsingsadviezen wordt grotendeels veroorzaakt door adviezen bij plan-m.e.r.'s. Echter ook het aantal toetsingsadviezen bij project-m.e.r. laat een lichte toename zien in 2013.

Uit figuur 5 blijkt dat vanaf 2010 een structurele daling van het aantal toetsingsadviezen bij project-m.e.r.'s inzet. Een verklaring hiervoor is dat vanaf dat jaar het toetsingadvies voor project-m.e.r.'s die de beperkte procedure volgen niet langer verplicht is. Bovendien geldt – zo stelt de Commissie – dat de m.e.r.-beoordeling er in veel gevallen toe leidt dat er sowieso geen m.e.r.-procedure wordt doorlopen. De Commissie houdt bij hoeveel (vrijwillige) toetsingsadviezen zij heeft afgegeven voor MER'en die de beperkte procedure volgen. Dat waren er in 2011: 6, in 2012: 2, in 2013: 5, in 2014: 2, in 2015: 0 en in 2016: 5.

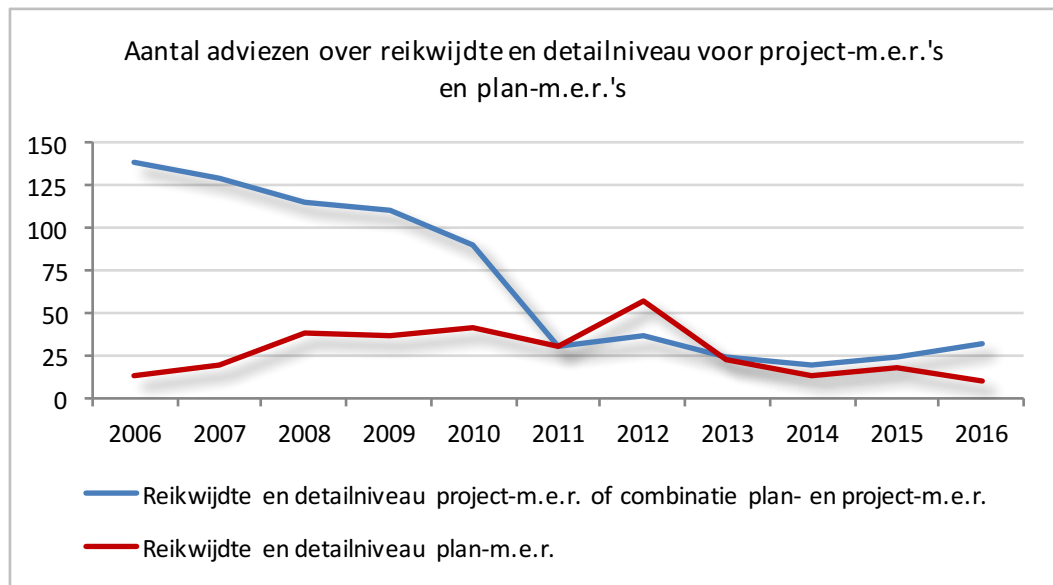
Vanaf 2010 stijgt het aantal adviezen bij plan-m.e.r.'s. Ook hiervoor lijkt een wijziging in de regelgeving (toetsing is vanaf dat moment verplicht voor alle plannen) een belangrijke oorzaak.

Advies bij Nota Reikwijdte en Detailniveau

Het aantal 'reikwijdte en detailniveau-adviezen' (R&D-adviezen) vertoont een absolute daling vanaf 2010 met een lichte toename in 2012. R&D-adviezen komen procedureel vóór toetsingsadviezen, hetgeen deze toename zou verklaren. In dat jaar groeit het aantal R&D-adviezen met ongeveer 30 adviezen ten opzichte van het jaar ervoor.

Uitgesplitst naar R&D-adviezen bij project-m.e.r. en bij plan-m.e.r. levert het volgende beeld op.

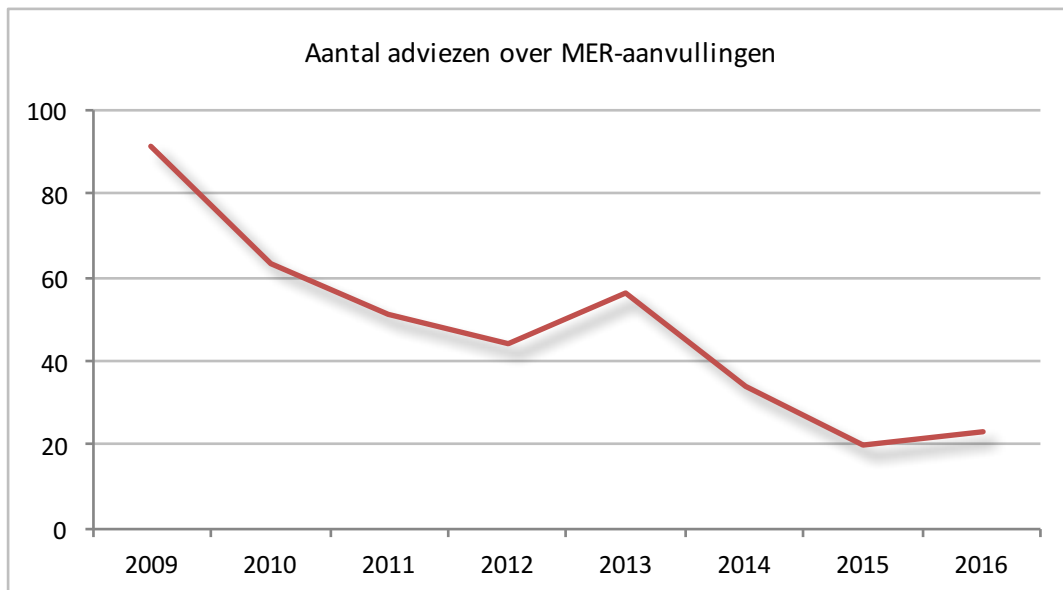
¹⁰ Bron: Commissie m.e.r.



Figuur 6. Ontwikkeling aantal R&D-adviezen uitgesplitst naar project-m.e.r. en plan-me.r.¹¹

Deze figuur laat dezelfde sterke daling van het aantal R&D-adviezen bij project-m.e.r.'s zien. Ook blijkt uit deze figuur dat de toename in 2012 voornamelijk veroorzaakt wordt door een toename in het aantal R&D-adviezen bij plan-m.e.r.'s. In 2016 was het aantal R&D adviezen bij project-m.e.r.'s weer terug op het niveau van 2011. Naast R&D- en toetsingsadviezen geeft de Commissie ook andere adviezen, zoals adviezen over aanvulling van MER'en. Dit zijn adviezen die de Commissie geeft nadat haar toetsingsadvies door de initiatiefnemer van het plan of project in het MER is verwerkt. Hiervoor wordt sinds 1 juli 2010 een apart tarief gerekend. De volgende figuur geeft de ontwikkeling van het aantal adviezen MER-aanvulling weer.

¹¹ Bron: Commissie m.e.r.



Figuur 7. Ontwikkeling aantallen adviezen over MER-aanvullingen¹²

Bovenstaande grafiek geeft de aantallen beoordeelde aanvullingen bij negatief toetsingsadvies weer. Ook dit verloop vertoont een algemeen dalende trend en een piek in 2013.

3.3 Inzichten verkregen uit de gevoerde gesprekken

Over het algemeen blijkt uit onze gesprekken dat het profijtbeginsel dat aan de Wet tarieven ten grondslag ligt, wordt onderschreven. Hoewel de m.e.r. ook een publiek belang dient, onderkennen volgens onze gesprekspartners veel bevoegd gezagen dat de initiatiefnemers van plannen en projecten in beginsel de kosten hiervan zouden moeten dragen¹³. Wanneer de initiatiefnemer een private partij is, trachten de bevoegd gezagen de advieskosten ook zoveel mogelijk op hen te verhalen.

In de gevoerde gesprekken kwamen twee belangrijke redenen voor bevoegde gezagen naar voren om naast de eventuele wettelijke verplichting ook vrijwillig advies van de Commissie te vragen bij een m.e.r.-procedure.

- *Advisering door de Commissie draagt bij aan de kwaliteit van besluitvorming.* In de door ons gevoerde gesprekken is meerdere malen aangegeven dat de toegevoegde waarde van advisering door de Commissie positief wordt beoordeeld. In gevallen waarbij bevoegde gezagen geen of weinig ervaring hebben met m.e.r.-procedures of indien de te volgen m.e.r.-procedure complex van aard is, wordt vaak de Commissie ingeschakeld. Het doel daarvan is om een goede opdracht te kunnen verlenen aan de opsteller van het MER (R&D advies) en om vervolgens te borgen dat het opgeleverde MER van voldoende kwaliteit is. De Commissie wordt

¹² Er zijn pas vanaf 2009 gegevens beschikbaar. Bron: Commissie m.e.r.

¹³ Bij projecten zijn publieke of private partijen initiatiefnemer. Voor plannen geldt dat deze altijd op initiatief van het bevoegd gezag worden opgesteld.

door onze gesprekspartners gezien als deskundig en gezaghebbend. Het multidisciplinaire karakter van het advies aan de bevoegde gezagen werd in de gesprekken veelvuldig benoemd als waardevol.

- *Advisering door de Commissie draagt bij aan een voorspelbare procedure.* De vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen die we hebben gesproken, zien een positief advies van de Commissie als een keurmerk dat het MER sterker maakt in het geval van een eventueel dispuut met de belanghebbenden, binnen gemeenteraden, provinciale staten en ook bij de Raad van State. Een belangrijke reden voor onze gesprekspartners om advies van de Commissie te vragen is omdat zij verwachten dat dit hen helpt bij de besluitvorming en bij eventuele latere bezwaarprocedures.

Van de partijen die we hebben gesproken, geven vooral gemeenten (en dan in het bijzonder de kleinere gemeenten) aan dat de tarieven een rol spelen bij hun overweging om al dan niet advies aan te vragen bij de Commissie. Dat geldt voor R&D adviezen, vrijwillige toetsingsadviezen en adviezen aanvulling. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- *De tarieven worden als hoog ervaren.* Bevoegde gezagen, met name (kleinere) gemeenten, geven aan dat zij de gehanteerde tarieven hoog vinden. Advisering door de Commissie vormt een aanzienlijk deel van de kosten die een gemeente moet maken bij bijvoorbeeld de herziening van een bestemmingsplan. Gemeenten geven aan dat de kosten van het advies door de Commissie soms hoger zijn dan de kosten van het opstellen van het MER zelf. Bij grotere gemeenten en bij omvangrijke projecten is de hoogte van de tarieven minder bezwaarlijk.
- *De tarieven zijn onvoldoende transparant.* Meerdere bevoegde gezagen geven aan het lastig te vinden om in te kunnen schatten of de tarieven redelijkerwijs in relatie staan tot de geleverde adviezen. Anders gezegd: het is hun onduidelijk of zij waar voor hun geld krijgen. Het advies zelf beslaat vaak maar enkele pagina's. Een enkele gesprekspartner gaf aan dat de verkregen adviezen in bepaalde gevallen sterk overeenkomen met de adviezen die de Commissie reeds eerder opstelde bij soortgelijke procedures. De Commissie is bevoegd maatwerk tarieven vast te stellen, maar de indruk bij de meeste gesprekspartners was dat de Commissie daarvan weinig gebruik maakt en doorgaans niet afwijkt van haar standaardtarieven (zie paragraaf 2.2.). Sommige gesprekspartners zetten vraagtekens bij de activiteiten van de Commissie die zijn gericht op het verspreiden van kennis en op de algemene informatievoorziening door de Commissie, zoals kennisdagen en nieuwsberichten, omdat zij menen dat de tarieven daardoor (onnodig) hoog zijn. Zij geven daarbij aan dat zij daardoor soms ook minder geneigd zijn om advies aan de Commissie te vragen.

Meerdere gesprekspartners van de gemeenten gaven aan dat zij de kosten van advisering door de Commissie bij een project-m.e.r. doorberekenen aan de initiatiefnemers van het project. Zij stelden dat sommige initiatiefnemers van vooral kleinere projecten daarvan behoorlijk schrikken. In enkele gesprekken werd gesteld dat de tariefstelling van de Commissie soms doorslaggevend is om projecten geen doorgang te laten vinden.

In meerdere gesprekken kwam aan de orde dat bevoegde gezagen na een verplicht advies vaak geen advies over de aanvulling op het MER meer aanvragen vanwege de extra kosten die dit met zich meebrengt.

Ook ontwijken sommige bevoegde gezagen volgens onze gesprekspartners de kosten van verplichte adviezen door bijvoorbeeld bestemmingsplannen niet te wijzigen, maar bij nieuwe aanvragen te volstaan met een vergunning afwijken bestemmingsplan (op basis van art. 2.12 van de Wabo). Een ander voorbeeld dat werd gegeven heeft te maken met het bijwerken van structuurvisies. Soms stellen gemeenten dat deze niet kaderstellend zijn omdat er dan geen m.e.r.-plicht is.

3.4 Verklaringen voor de daling van het aantal adviezen – onze analyse

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het aantal adviezen zoals we die in paragraaf 3.2 hebben beschreven, vallen ons drie zaken op: (i) de absolute daling van het aantal adviezen in het algemeen, (ii) de absolute daling van adviezen bij project-m.e.r.'s in het bijzonder en (iii) de piek in het aantal adviezen in 2013.

Uit paragraaf 3.2 blijkt dat de absolute daling van het aantal adviezen vooral voortkomt uit de daling in het aantal adviezen bij project-m.e.r.'s vanaf 2010. We zijn op zoek gegaan naar oorzaken die deze daling zouden kunnen verklaren. Er spelen ons inziens verschillende zaken.

Wetgeving

We constateren dat er in 2010 twee wetswijzigingen zijn geweest die potentieel invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het aantal adviezen. Op 1 juli 2010 trad de Wet modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage in werking. Deze wet heeft de volgende effecten:

- Er geldt niet langer een verplicht R&D-advies voor project-m.e.r.'s, hetgeen een dalend effect lijkt te hebben op het aantal aangevraagde R&D-adviezen. Voor de vrijwillige R&D-adviezen en overige vrijwillige adviezen int het rijk een niet-kostendekkende bijdrage van eerst € 5000 en per 1 juli 2012 van gemiddeld € 10.000.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen de beperkte en de uitgebreide procedure. Voor bepaalde typen projecten is voortaan een beperkte procedure voorgeschreven, waarbij geen toetsingsadvies van de Commissie is voorgeschreven. Voor de vrijwillige toetsingsadviezen uit de beperkte m.e.r.-procedure int het rijk de eerder genoemde niet-kostendekkende bijdrage. Dit heeft in potentie een dalend effect op het aantal aangevraagde toetsingsadviezen voor project-m.e.r.'s.
- Voor alle plan-m.e.r.'s geldt voortaan een verplicht toetsingsadvies. Dit heeft een stijgend effect op het aantal toetsingsadviezen bij plan-m.e.r.'s, hoewel voor de meeste plan-m.e.r.'s de bevoegde gezagen in de aanloop naar de nieuwe regelgeving in 2010 reeds op vrijwillige basis een (gratis) toetsingsadvies aanvroegen bij de Commissie.

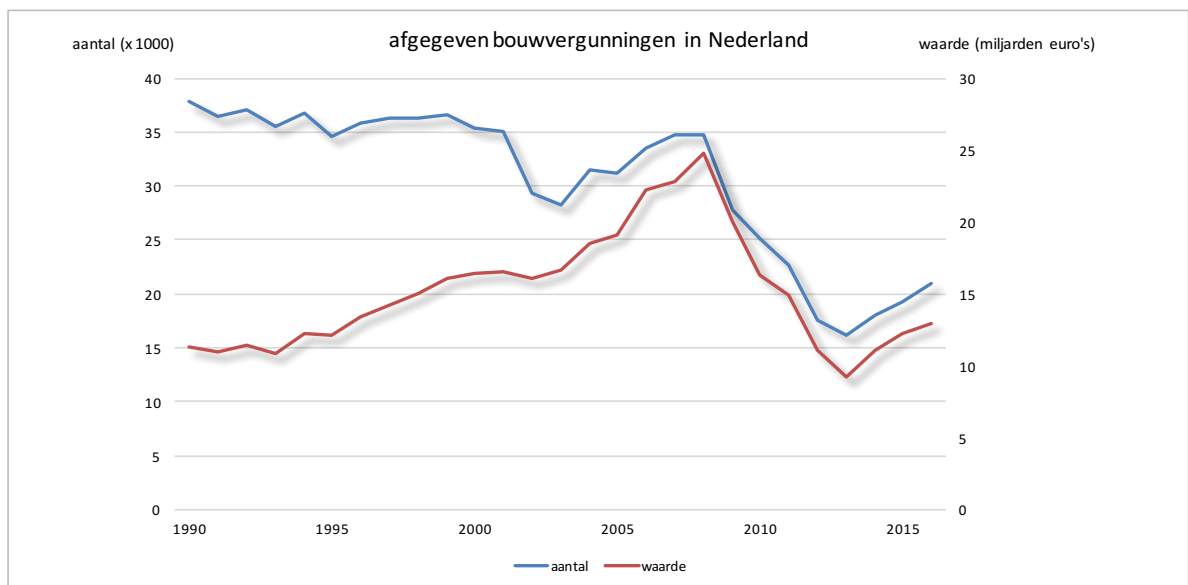
In 2010 trad tevens de Crisis- en herstelwet in werking. Deze wet had tot doel om door middel van procedurele aanpassingen versnellingen in de uitvoering van ruimtelijke projecten te realiseren. Dat betekent dat voor een aantal typen projecten de toetsingsplicht voor het MER verviel. Het bevoegd gezag kon wel een vrijwillig R&D- of toetsingsadvies aanvragen bij de Commissie. De Commissie merkt op dat hiervan weinig gebruik is gemaakt.

Macro-economische ontwikkeling en ontwikkeling in de bouwnijverheid

Hoewel er geen één-op-één relatie geldt, zijn de geraadpleegde deskundigen van mening dat naast de nieuwe m.e.r.-regelgeving ook de economische ontwikkeling een belangrijke rol heeft gespeeld bij de afname van het aantal toetsingsadviezen bij project-m.e.r.'s. De financieel-economische crisis zette in Nederland in gedurende 2008. Op basis van het aantal afgegeven bouwvergunningen (dat wordt bijgehouden door het CBS) kunnen wij concluderen dat ook de activiteit in de bouwnijverheid na 2008 terugloopt. Daarmee valt te verwachten dat ook het aantal nieuw gestarte m.e.r.-projecten vanaf dit jaar afneemt. Wegens de relatief lange doorlooptijd van m.e.r.-projecten is het aannemelijk dat dit pas in 2010 zou leiden tot een terugloop in het aantal toetsingsadviezen. Voor wat betreft het aantal R&D-adviezen voor projecten (figuur 8), die immers in een vroeger stadium worden aangevraagd, zouden wij op basis hiervan wel reeds eerder een daling verwachten, hetgeen in overeenstemming is met de cijfers.

Bouwvergunningen: een indicator voor economische activiteit in de fysieke omgeving

Het aantal in Nederland gevolgde m.e.r.-procedures en opgestelde MER'en wordt niet centraal bijgehouden. Om hiervan toch een indicatie te krijgen, hebben wij gekeken naar het aantal afgegeven bouwvergunningen, waarover wordt gerapporteerd door het CBS. Deze vormen immers een indicator voor economische activiteit in de bouwnijverheid en daarmee ook voor het aantal m.e.r.-procedures. De ontwikkeling hiervan is in onderstaande grafiek weergegeven. We zien vanaf 2008 een sterke daling in het aantal bouwvergunningen dat jaarlijks is aangevraagd. Ook de totale waarde van deze afgegeven bouwvergunningen daalde sterk.



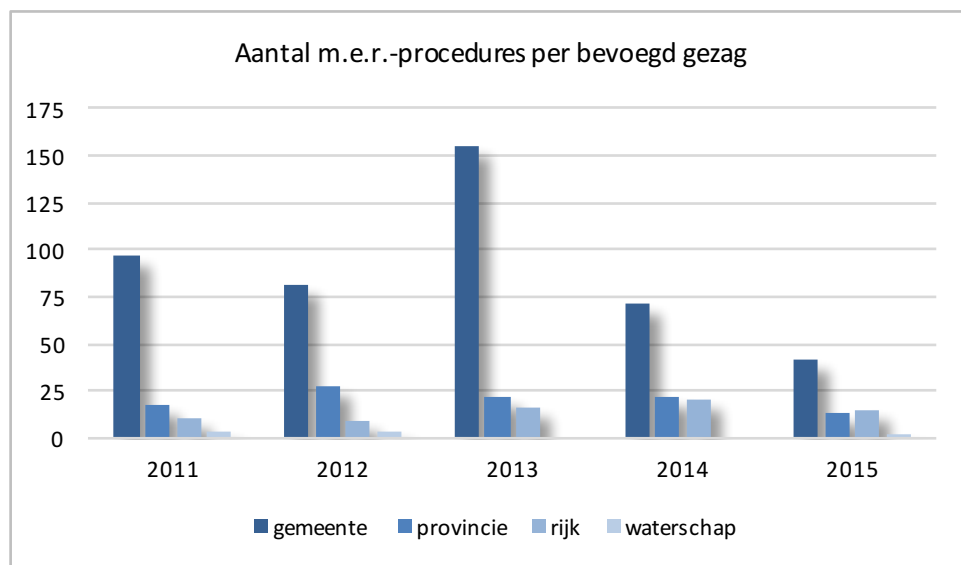
Figuur 8. Ontwikkeling van aantal en waarde van afgegeven bouwvergunningen in Nederland¹⁴

¹⁴ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

De piek in 2013

De piek in het aantal afgegeven adviezen in 2013 is interessant omdat de Wet tarieven pas in 2014 werd ingevoerd. Uiteraard was deze wet echter voorzien. De invoering hiervan was oorspronkelijk gepland per 1 januari 2014, maar dit werd uitgesteld naar 1 juli van dat jaar. We constateren dat in 2013 gemeenten veel meer adviezen hebben aangevraagd dan in andere jaren. Dat blijkt uit de volgende grafiek.

Deze piek in procedures door gemeenten kan echter ook worden verklaard door het feit dat naast de komst van de Wet tarieven in of rond 2013 een groot aantal gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied aan herziening toe waren.¹⁵ M.e.r.-procedures bij bestemmingsplanwijzigingen volgen de uitgebreide procedure, waarvoor verplichte toetsing door de Commissie geldt. Er valt dus te verwachten dat de vele herzieningen van bestemmingsplannen voor buitengebieden heeft geleid tot een eenmalige stijging in het aantal plan-m.e.r.'s en dus het aantal aangevraagde R&D- en toetsingsadviezen bij de Commissie.



Figuur 9. Aantal procedures per bevoegd gezag¹⁶

Wanneer we het aantal adviezen berekenen exclusief 'adviezen bestemmingsplannen buitengebied' is echter nog steeds een piek in het aantal adviesaanvragen zichtbaar in 2013. De herziening van bestemmingsplannen buitengebied verklaart dus niet de gehele omvang van de piek.

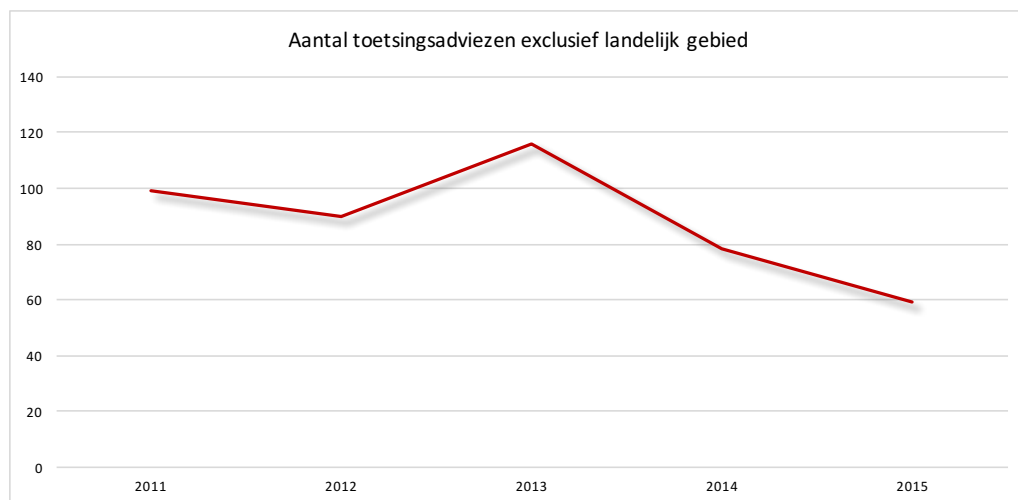
¹⁵ Actualisatieplicht met als financiële prikkel richting gemeenten dat alleen op basis van een geactualiseerd bestemmingsplan nog leges voor bouwprojecten kunnen worden geïnd.

¹⁶ Waar bij dezelfde procedure meerdere bevoegde gezagen zijn betrokken, ontstaan hier dubbeltellingen. Dit is het geval bij een beperkt aantal procedures. Bron: Commissie m.e.r.

Dat blijkt ook als we kijken naar het aantal project-m.e.r.'s (die niet direct afhankelijk zijn van het aantal bestemmingsplanwijzigingen), zoals weergegeven in figuur 5. Ook deze laten een relatieve toename zien in 2013, hoewel dit beeld minder uitgesproken is.

Wij vermoeden dat bevoegde gezagen zo mogelijk m.e.r.-procedures hebben versneld of eerder uitgevoerd zodat de toets nog vóór de invoering van de Wet tarieven kon worden aangevraagd. In enkele gesprekken hebben we inderdaad bevestigd gekregen dat dit in concrete gevallen is gebeurd. Dat geldt overigens ook voor de procedures met betrekking tot de bestemmingsplannen buitengebied, die door bevoegde gezagen in voorkomende gevallen naar voren zijn gehaald. Dit gebeurde vaak ook op advies van de bureaus die zij voor het opstellen van het MER inschakelden.

Het naar voren halen van toetsingsadviezen in 2013 is weliswaar een vermoed effect van de invoering van de Wet tarieven, maar we kunnen niet constateren dat dit een effect heeft op het totaal aantal adviezen op langere termijn. Vermoedelijk betreft het alleen een verschuiving tussen jaren.



Figuur 10. Toetsingsadviezen exclusief adviezen landelijk gebied¹⁷

3.5 Conclusie

We stellen vast dat het totaal aantal adviezen dat de Commissie jaarlijks afgeeft in de periode 2006 - 2015, behoudens een piek in 2009, sterk is gedaald. Dat blijkt uit figuur 3. Deze ontwikkeling sinds 2006 geldt voor zowel R&D-adviezen als voor toetsingsadviezen. In 2014 en 2015 is het totaal aantal adviezen sterk afgenomen naar 141 adviezen in 2015. Het aantal adviezen steeg in 2016 weer licht ten opzichte van 2015, namelijk van 141 naar 159 adviezen.

De ontwikkeling van het aantal adviezen is allereerst te verklaren vanuit een afname van het aantal projecten. Wanneer er minder projecten zijn hoeven er immers ook minder MER'en te worden opgesteld. Het aantal projecten hangt samen met de stand van de economie.

¹⁷ Bron: Commissie m.e.r.

We zien dan ook een daling van het aantal adviezen in de jaren waarin Nederland kampte met de economische crisis. Bovendien lijkt, nu de economie weer groeit, het aantal adviezen ook weer toe te nemen.

Ten tweede is de ontwikkeling van het aantal adviezen te verklaren vanuit de ontwikkeling van het aantal MER'en waarvoor een toets door de Commissie verplicht is. Wanneer advies facultatief is zal niet altijd advies worden gevraagd. Door wijzigingen in wet- en regelgeving (invoering 'beperkte' m.e.r.-procedure en Crisis- en Herstelwet) is in de afgelopen jaren het aantal project-m.e.r.'s waarbij een toets verplicht is afgenomen. Ook geldt dat R&D adviezen door veranderingen in wet- en regelgeving niet meer verplicht zijn. Voor alle plan-m.e.r.'s geldt sinds 2010 wel een verplicht toetsingsadvies.

Ten derde speelt de Wet tarieven een rol. Deze is van invloed op de ontwikkeling van het aantal vrijwillige adviezen. We constateren op basis van de gevoerde gesprekken dat de Wet tarieven de afname van het aantal vrijwillige adviezen versterkt. De kosten van advisering spelen een belangrijke rol bij de overweging om al dan niet advies aan te vragen, met name bij kleinere partijen. Bij grotere projecten of organisaties vallen de advieskosten weg in de totale kosten van het project. Bovendien zien bevoegd gezagen de meerwaarde van het advies van de Commissie.

De Wet tarieven lijkt mede invloed te hebben op het aantal m.e.r.'en dat uitgevoerd wordt. Sommige bevoegd gezagen zoeken bewust de randen van de m.e.r.-plicht op om zo kosten te vermijden voor zowel de m.e.r. zelf als de advieskosten.

Een laatste effect dat we zien is dat sinds de Wet tarieven nog maar zelden advies over een aanvulling op de MER wordt aangevraagd.

4. Kwaliteit van het MER en van de m.e.r.-procedure

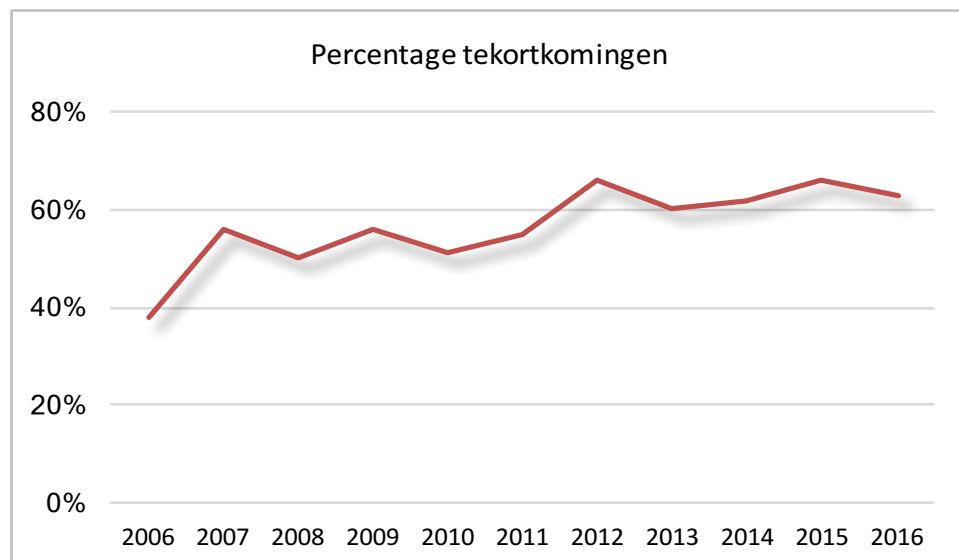
4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de vraag hoe de kwaliteit van m.e.r.-procedures en MER'en zich heeft ontwikkeld. Daarbij pogen we eerst om op basis van feitelijke informatie en van eerdere onderzoeken een ontwikkeling van de kwaliteit te schetsen. Vervolgens proberen we deze te duiden op basis van de gevoerde gesprekken. Hierna volgt onze eigen conclusie.

4.2 Geconstateerde tekortkomingen in MER'en

De enige beschikbare indicator voor de kwaliteit van een MER wordt gevormd door het aantal tekortkomingen dat de Commissie constateert in het MER dat bij het ontwerpplan of ontwerpbesluit over een project ter inzage wordt gelegd. Daarbij zij opgemerkt dat niet alle MER'en aan de Commissie worden voorgelegd ter toetsing (de 'beperkte' m.e.r.-procedure kent een vrijwillig toetsingsadvies). Het bevoegd gezag kan, op basis van het toetsingsadvies van de Commissie en van andere betrokken overheden alsmede de inspraakreacties, besluiten dat de initiatiefnemer het ter inzage gelegde MER moet aanvullen voordat het ten grondslag kan worden gelegd aan het definitieve plan of besluit. Of dit feitelijk gebeurt en wat de gevolgen daarvan zijn voor de kwaliteit van deze 'definitieve' MER'en, viel buiten de kaders van deze evaluatie.

Navolgende grafiek toont het percentage van de door de Commissie getoetste MER'en waarin één of meerdere tekortkomingen werden constateerd.



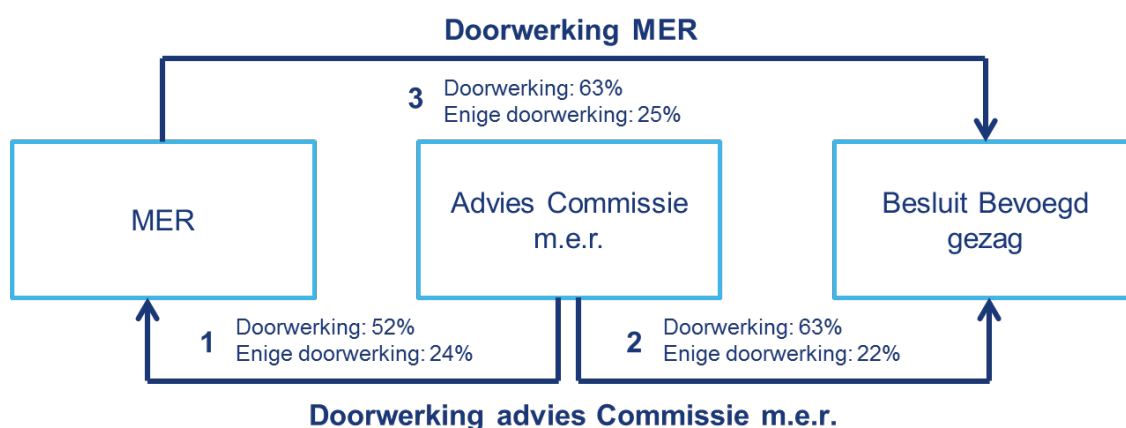
Figuur 11. Procentuele ontwikkeling MER'en waarbij tekortkoming wordt geconstateerd ¹⁸

¹⁸ Dit zijn de milieueffectrapporten waarbij de Commissie constateert dat er in het rapport essentiële informatie mist en zij adviseert de ontbrekende informatie alsnog beschikbaar te stellen, vóórdat het besluit wordt

Over de jaren heen is het procentuele aandeel MER'en met tenminste één tekortkoming toegenomen. Voor 2011 bedroeg dit aandeel tussen de 40% en 55% om vervolgens op te lopen. Sinds 2011 is dit aandeel niet meer onder de 60% geweest. Na 2011 zien we vooral bij MER'en die zijn opgesteld in opdracht van gemeenten een sterke stijging van het aandeel tekortkomingen: van circa 55% in 2011 naar 80% in 2014.¹⁹

4.3 Belang van advisering door de Commissie voor de kwaliteit van het MER en de m.e.r.-procedure

Er zijn geen onderzoeken of cijfers beschikbaar, die zonder betrokkenheid van de Commissie zijn opgesteld, op basis waarvan conclusies zouden kunnen worden getrokken over de kwaliteit van MER'en. Uit eerder onderzoek²⁰ blijkt echter dat de adviezen van de Commissie doorgaans leiden tot aanpassingen van en verbeteringen in MER'en (doorwerking in het MER). Bovendien blijkt hieruit dat het MER ook invloed heeft op het besluit van het bevoegde gezag. De volgende figuur geeft in procenten weer welk deel van de adviezen van de Commissie heeft doorgewerkt in het uiteindelijke besluit door het bevoegde gezag.



Figuur 12. Conclusies doorwerking m.e.r. op de drie onderzochte relaties

Op basis van bovenstaande hoge doorwerking op de drie relaties werd in het onderzoek geconcludeerd dat het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming krijgt en de m.e.r.

genomen. Over onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang maakt de Commissie alleen opmerkingen in haar advies. Dat doet zij alleen wanneer deze relevant zijn in de politieke en maatschappelijke discussie, bijvoorbeeld vanwege vragen hierover bij insprekers. Bron: Commissie m.e.r.

¹⁹ Bron: cijfers Commissie m.e.r.

²⁰ Doorwerking m.e.r., Berenschot, december 2012

dus effectief is. Ook in eerder uitgevoerd onderzoek uit 1996²¹ en 2011²² komt over het algemeen een positief beeld naar voren over de doorwerking van de m.e.r. Uit voorgaande onderzoeken kan dus worden geconcludeerd dat advisering door de Commissie toegevoegde waarde heeft op de kwaliteit van de ter beschikking staande milieu-informatie en daarmee op het besluitvormingsproces.

4.4 Inzichten verkregen uit de gevoerde gesprekken

Uit de interviews blijkt dat statuur en gezag van de Commissie en de mate waarin zij als deskundig wordt gezien, onverminderd groot is. De toegevoegde waarde van het advies voor de kwaliteit van de besluitvorming wordt doorgaans hoog ingeschat. Bovendien wordt breed gedeeld dat het advies van de Commissie bijdraagt aan een voorspelbaar verloop van de verdere besluitvorming. Dit is vooral doordat dit advies wordt gezien als een keurmerk waarmee een MER de toets der kritiek (ook van de bestuursrechter) goed kan doorstaan.

In een groot deel van de gevoerde gesprekken wordt echter aangegeven dat men de indruk heeft dat de kwaliteit van het MER-rapport maar ook van de m.e.r.-procedure in zijn algemeenheid afneemt. Daarvoor worden verschillende redenen gegeven:

- De complexer wordende wet- en regelgeving op het gebied van milieu en natuur die elkaar in korte tijd opvolgt, alsmede nieuwe jurisprudentie maakt dat het ingewikkelder wordt een MER op te stellen dat aan alle eisen voldoet (bijvoorbeeld: luchtkwaliteit met NSL en PAS; gezondheid; van toewijzingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie; etc.). De kans op een tekortkoming is dus groter dan in het verleden.
- We hebben in meerdere gesprekken met onder meer de Commissie maar ook met gesprekspartners van bevoegde gezagen gehoord dat de kennis van de m.e.r.-procedure bij bevoegde gezagen is afgenomen. Ook is er minder capaciteit beschikbaar voor het doorlopen van m.e.r.-procedures. Door bezuinigingen bij de overheid en door natuurlijk verloop zijn er steeds minder ambtenaren goed op de hoogte van de m.e.r. en in staat om een goede opdracht te verstrekken om een MER op te stellen. Veel gesprekspartners constateerden dat ervaren collega's op het gebied van het m.e.r. binnenkort met pensioen zullen gaan, reeds zijn gegaan of om andere redenen het werkveld verlaten. Hierbij is het ook relevant dat veel bevoegde gezagen slechts sporadisch met de m.e.r. te maken krijgen. Bij sommige gemeenten is dit beperkt tot eens in de vijf tot tien jaar. Met name gesprekspartners van gemeenten gaven aan dat het hun niet altijd duidelijk is wanneer een m.e.r.-plicht bestaat en wanneer de Commissie moet worden ingeschakeld. De consequentie daarvan is dat er in sommige gevallen geen MER wordt opgesteld of geen toetsingsadvies wordt gevraagd voor plannen of besluiten waarbij dit wel voorgeschreven is.

²¹ (M)Erkenning, Onderzoek naar de Doorwerking van m.e.r., achtergrondstudie nr.28 van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 1996

²² 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, Universiteit Utrecht en Universiteit Groningen, 2011

- Adviesbureaus geven aan dat er sprake is van een sterke concurrentie op prijs ('race to the bottom'), waardoor er minder kwaliteit beschikbaar is om het MER op te stellen en hier minder tijd aan kan worden besteed. Opdrachtgevers willen vooral een m.e.r. dat goedkoop is. In meerdere gesprekken wordt gesteld dat de kwaliteit van advisering door de markt is afgenomen. Dit geldt uiteraard niet over de hele linie. Een reden die we daarvoor gehoord hebben is dat er adviesbureaus actief zijn die voor lage prijzen MER'en opstellen ten aanzien van onderwerpen die buiten hun expertise liggen. Een andere kan zijn dat er een periode was tijdens de economische crisis waarin relatief weinig MER'en zijn opgesteld waardoor ervaring verloren is gegaan.
- We hebben in meerdere gesprekken gehoord dat de m.e.r. hoofdzakelijk wordt gezien als een te nemen hobbel in de procedure van plan- en besluitvorming. Dat maakt in sommige gevallen dat partijen pogen de m.e.r. te vermijden of deze zo goedkoop mogelijk proberen uit te voeren.

4.5 Conclusie

Op basis van de ontwikkeling van het aantal tekortkomingen constateren we dat de kwaliteit van het MER-rapport, dat bij het ontwerpplan of ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, over de jaren heen in ieder geval niet lijkt te verbeteren. Wij moeten wel de kanttekening plaatsen dat wij over de kwaliteit van het uiteindelijke MER dat aan het definitieve besluit ten grondslag wordt gelegd, geen uitspraken kunnen doen. Dit laatste is niet onderzocht.

De kwaliteit van het MER-rapport dat ter inzage wordt gelegd, en de m.e.r.-procedure neemt volgens de gesprekspartners af door afnemende expertise bij bevoegde gezagen (met name bij kleinere gemeenten) en bij (een deel van de) adviesbureaus. Bovendien is wet- en regelgeving op het gebied van milieu en natuur complexer geworden. Dat beeld lijkt door de cijfers te worden ondersteund. Het aantal MER'en waarbij de Commissie tekortkomingen constateert neemt al jaren toe.

Op basis van de gesprekken concluderen we tegelijkertijd dat resultaten uit eerder onderzoek ten aanzien van de doorwerking van de Commissie op het 'definitieve' MER dat aan het besluit ten grondslag wordt gelegd en de besluitvorming nog steeds gelden. Anders gezegd, advisering door de Commissie draagt bij aan een beter MER en daarmee aan betere milieu-informatie bij de besluitvorming. Ook de reputatie van de Commissie als deskundig en als waarborg voor een soepele m.e.r.-procedure is onverminderd goed.

We kunnen op basis van de beschikbare cijfers en gesprekken echter niet concluderen dat specifiek de afname van het aantal vrijwillige adviezen in de voorfase door de Commissie leidt tot afname van de kwaliteit van de MER'en die ter inzage worden gelegd. Er lijkt eerder sprake van een combinatie van bovengenoemde factoren.

5. Bedrijfsvoering Commissie m.e.r.

5.1 Inleiding

Ten bate van dit onderzoek hebben wij bekeken welke impact de geconstateerde veranderingen in adviesvolumes hebben gehad voor de bedrijfsvoering van de Commissie. Wij hebben daartoe gekeken naar de personele bezetting en naar de tijdsbesteding van de werkgroepsecretarissen. Hieronder schetsen wij eerst de organisatie van de Commissie in 2014 en in 2017 en gaan we vervolgens in op de veranderingen in tijdsbesteding.

Hierbij merken wij op dat de Commissie werk doet binnen Nederland, maar ook een internationale afdeling heeft, die met name werkt voor het ministerie van Buitenlandse Zaken (voorheen voor Ontwikkelingssamenwerking). Deze afdeling, die in ontwikkelingslanden adviseert over over de kwaliteit van MER'en en het m.e.r.-proces, valt buiten het bereik van ons onderzoek. Zowel organisatorisch als financieel functioneert de afdeling binnen de Commissie onafhankelijk. Hoewel er enige uitwisseling is van werkzaamheden is deze niet materieel.

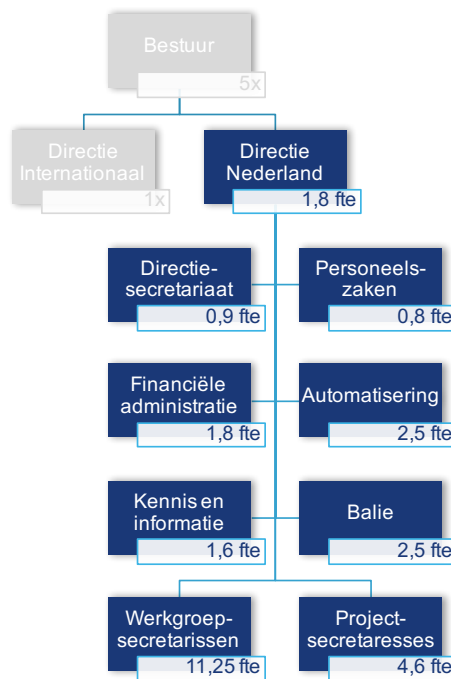
Als wij het in dit hoofdstuk hebben over de Commissie doelen wij uitsluitend op het Nederlandse deel van de activiteiten en het deel van de organisatie dat zich daarop richt.

5.2 De organisatie in 2014

In 2014 bestond (het op Nederland gerichte deel van) de Commissie uit 27,75 full time equivalenten (fte's) (33 medewerkers, inclusief directie). Er werkten 15,85 fte (20 medewerkers) aan de adviesprojecten, hetzij als werkgroepsecretaris, hetzij als projectsecretaresse. Bij de staffuncties waren in totaal 10,1 fte (11 medewerkers) werkzaam. De organisatie werd aangestuurd door 1,8 fte (2 directieleden).

De functie van werkgroepsecretaris omvatte het schrijven van adviesrapporten over voorliggende MER'en, maar ook het verspreiden van kennis naar externe partijen, het uitleg geven aan externe partijen over verplichtingen die voortkomen uit de m.e.r.-regelgeving en het ontwikkelen van specialistische kennis op één of meer speciale aandachtsvelden. Hieronder gaan wij nader in op hoe de tijdsbesteding van de werkgroepsecretarissen was verdeeld en hoe deze door de jaren heen veranderde.

Voor het schrijven van adviesrapporten verwerken werkgroepsecretarissen eigen kennis, kennis van collega-werkgroepsecretarissen en de kennis van externe deskundigen die bij de werkgroep worden betrokken. De balans tussen eigen kennis en kennis van anderen verschilt per MER en is vooral afhankelijk van de kennis, ervaring en beschikbaarheid van de werkgroepsecretaris. Het gebruik en de tijdsbesteding van de externe deskundigen beschrijven wij hier verder niet en wij beperken ons tot de werkzaamheden van de medewerkers van de Commissie zelf. De achtergronden van de werkgroepsecretarissen wisselen. Het merendeel van hen heeft een overwegend milieutechnische achtergrond, maar een aantal van hen heeft een juridische achtergrond. De functie van projectsecretarissen bestaat hoofdzakelijk uit het verlenen van ondersteuning bij het opstellen van adviesrapporten.

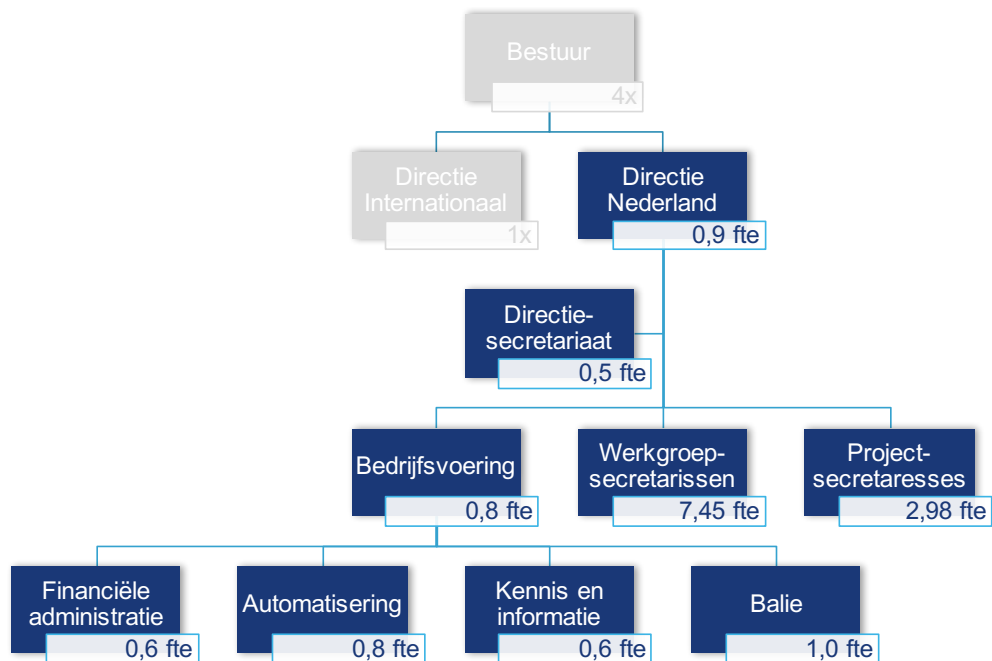


Figuur 13: organogram 2014²³, totaal aantal fte: 27,75 (33 medewerkers)

5.3 De organisatie in 2017

De organisatie en het aantal fte's van de Commissie was jarenlang stabiel. In 2016 echter zag de Commissie zich door de teruglopende hoeveelheid adviesaanvragen genoodzaakt te reorganiseren, waarbij het aantal medewerkers sterk inkromp, een kleiner kantoor werd betrokken en de organisatie anders werd ingedeeld. De nieuwe organisatie is weergegeven in het organogram in figuur 14.

²³ Bron: Commissie m.e.r.



Figuur 14: organogram 2017²⁴, totaal aantal fte: 15,63

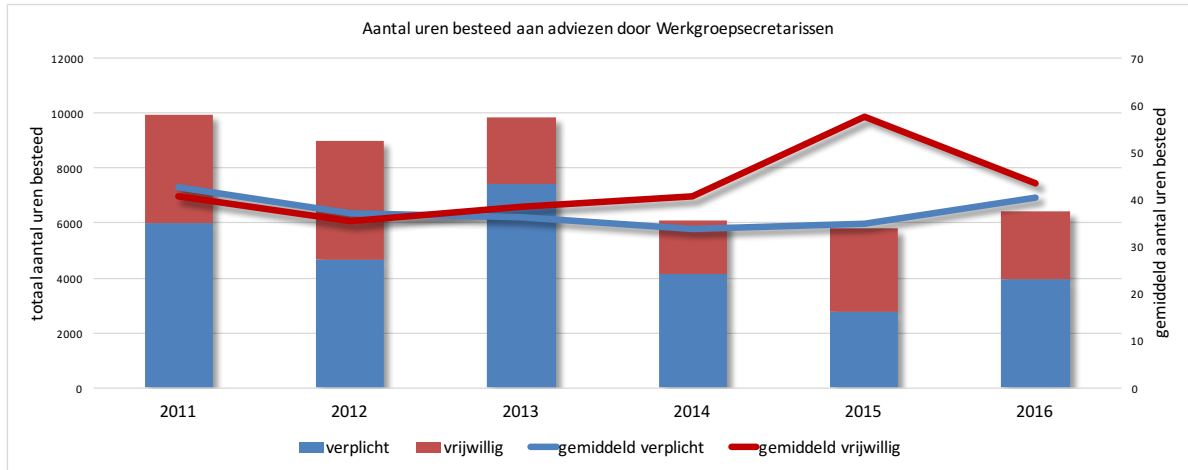
In de nieuwe situatie is het aantal medewerkers ingekrompen van 27,75 fte (33 medewerkers) naar 15,63 fte (19 medewerkers). Dit is inclusief een ingekrompen directie van 1,8 fte (2 directeuren) naar 0,9 fte (1 directeur). Het aantal fte met een staffunctie werd teruggebracht van 10,1 fte (11 medewerkers) naar 3,8 fte (5 medewerkers). Dit werd mede mogelijk gemaakt doordat financiële en automatiseringstaken werden uitbesteed. Bovendien werd bezuinigd op het aantal balie-medewerkers, die tevens de functie van helpdesk, telefoniste vervullen en worden ingezet voor interne activiteiten als catering.

Bij de reorganisatie is de bibliotheekfunctie komen te vervallen. De nieuwe functie van hoofd bedrijfsvoering werd ingesteld, die de leidinggevende taak aan alle staffunctionarissen van de directie heeft overgenomen. Het aantal werkgroepsecretarissen werd teruggebracht van 11,25 fte (14 medewerkers) naar 7,45 fte (9 medewerkers) en het aantal projectsecretarissen van 4,6 fte (6 medewerkers) naar 2,98 fte (4 medewerkers).

5.4 Tijdsbesteding

Wij hebben voorts onderzocht hoe de werkgroepsecretarissen hun tijd besteden. De Commissie onderhoudt een gedetailleerd tijdschrijfsysteem, zodat ons goede rapportages ter beschikking stonden om dit inzichtelijk te maken.

²⁴ Bron: Commissie m.e.r.



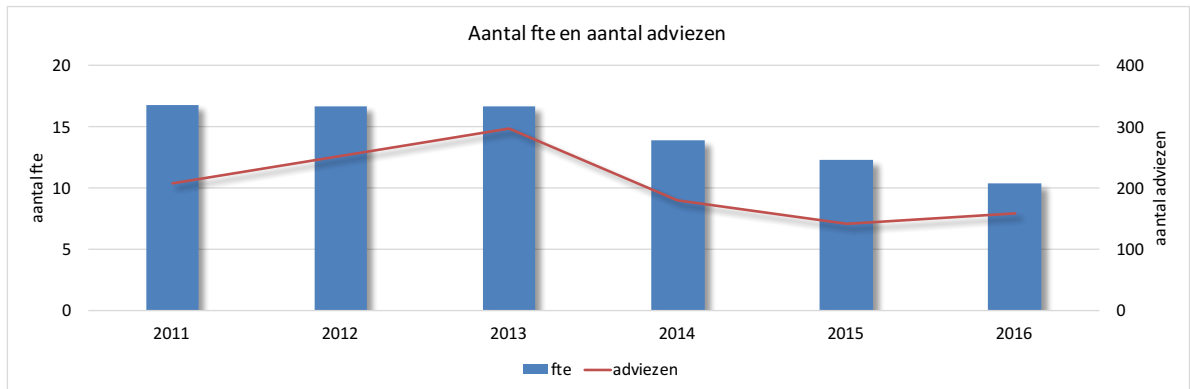
Figuur 15: Uren besteed aan adviezen door Werkgroepsecretarissen²⁵

Figuur 15 toont de tijdsbesteding van werkgroepsecretarissen uitgesplitst naar vrijwillige en verplichte adviesaanvragen. Hierbij valt een terugval op in het aantal uren dat wordt besteed aan beide soorten adviesaanvragen na 2013. Grosso modo is de terugval in het aantal uren besteed aan vrijwillige en verplichte adviesaanvragen in verhouding gelijk.

Deze figuur toont bovendien het gemiddeld aantal uren dat aan een adviesaanvraag wordt besteed, wederom uitgesplitst naar vrijwillige en verplichte adviesaanvragen. Hierbij valt op dat aan vrijwillige adviesaanvragen gemiddeld iets meer tijd wordt besteed dan aan verplichte adviesaanvragen. Aan een vrijwillige adviesaanvraag wordt gemiddeld 43 uur besteed door een werkgroepsecretaris. Voor een verplichte adviesaanvraag is dat gemiddeld 37 uur. Een verklaring hiervoor is dat verplichte adviesaanvragen soms vooraf worden gegaan door vrijwillige adviesaanvragen, waardoor een deel van het werk reeds is verricht. Om deze reden rekent de Commissie dan ook een lager combinatietarief bij meerdere adviezen in één procedure.

Verder valt op dat behoudens een piek in 2015 in het gemiddeld aantal uren dat is besteed aan vrijwillige adviesaanvragen, deze gemiddelden constant zijn in de tijd en niet lijken te correleren met de afname in het totaal aantal bestede uren.

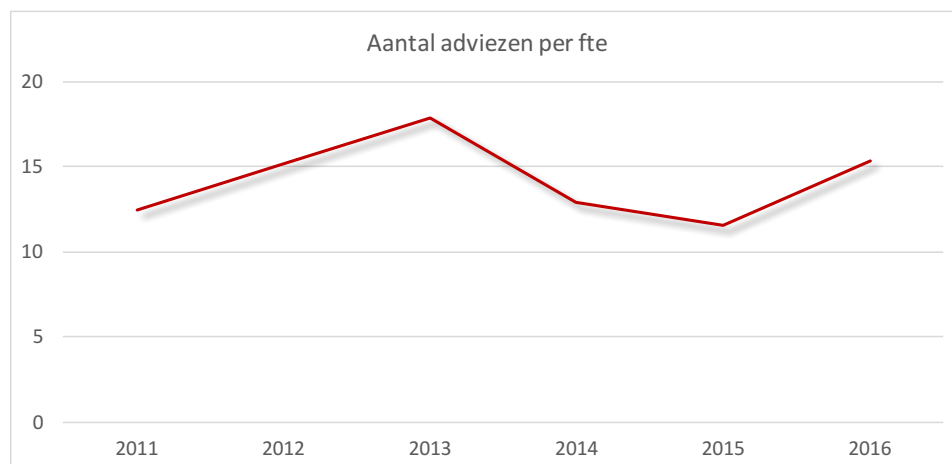
²⁵ Bron: Commissie m.e.r.



Figuur 16: verloop van het aantal fte werkgroepsecretarissen ten opzichte van het aantal adviezen²⁶

Figuur 16 toont het totaal aantal adviezen en zet dit af tegen het aantal fte dat werkzaam is als werkgroepsecretaris. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het aantal fte ook begrepen zijn werknemers die door ziekte of langdurig (ouderschaps)verlof niet aanwezig zijn. Het aandeel afwezig door ziekte of langdurig verlof lijkt zich echter in de beschouwde periode niet substantieel te hebben gewijzigd.

Wat opvalt is dat na 2013 het aantal fte gestaag afneemt, evenals het aantal uitgebrachte adviezen. Het lijkt echter dat de afbouw van het aantal fte vertraagd volgt. In 2016 is de ratio fte per advies vergelijkbaar met 2013, maar in de tussenliggende jaren beschikt de Commissie over relatief meer fte. Dit wordt ook inzichtelijk gemaakt in figuur 17, waarin wij het aantal adviezen per fte werkgroepsecretaris laten zien.

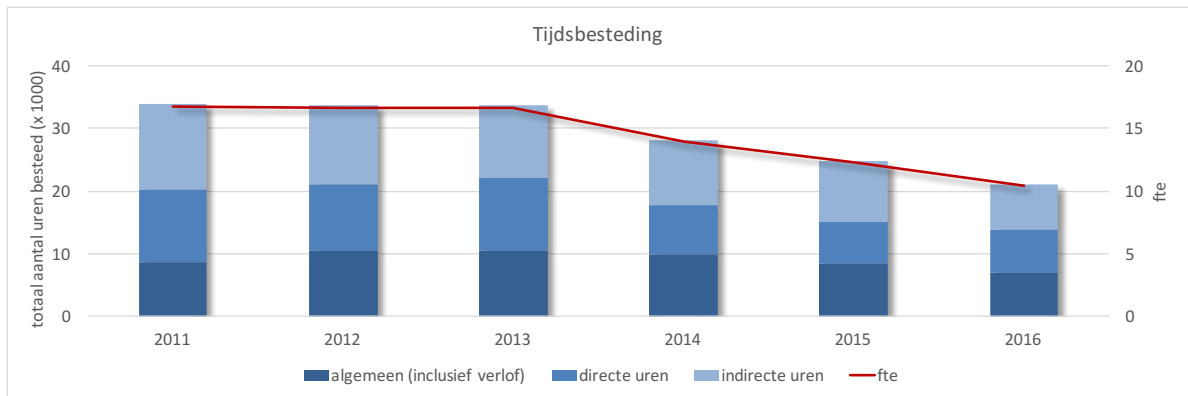


Figuur 17: Aantal adviezen per fte werkgroepsecretaris²⁷

²⁶ Bron: Commissie m.e.r.

²⁷ Bron: Commissie m.e.r.

In figuur 17 is te zien dat het aantal adviezen per fte werkgroepsecretaris in de jaren 2014 en 2015 lager is dan in 2013, maar dat de verhouding zich in 2016 weer herstelt tot iets boven het periodegemiddelde van 14 adviezen per fte per jaar.



Figuur 18: Tijdsbesteding van Werkgroepsecretarissen naar categorie²⁸

Figuur 18 toont het verloop van de tijdsbesteding van de werkgroepsecretarissen uitgesplitst naar directe uren, indirecte uren en algemeen bestede tijd (waaronder verlof). Onder directe uren verstaan wij uren gewerkt aan verplichte adviezen, aanvullende adviezen, vrijwillige adviezen en pilotprojecten. Onder indirecte uren verstaan wij tijd besteed aan de coördinatie van adviezen onderling, tijd besteed aan de kennisfunctie van de Commissie, tijd besteed aan de ontwikkeling van specialismen, tijd besteed aan het volgen van veranderende wetgeving en beleid inclusief de jurisprudentie en tijd besteed aan 'ad-hoc' projecten. Hierbij zijn indirecte uren niet direct te koppelen aan een individueel project. We hebben deze tijdsbesteding vervolgens afgezet tegen het aantal fte dat werkzaam was bij de Commissie.

Het aantal bestede uren aan de kennisfunctie is in de periode 2011 – 2016 met 0,76 fte afgenomen (van 0,91 fte naar 0,15 fte: een daling van 83%) en de tijd die de Commissie besteedt aan de ontwikkeling van algemene (niet-projectafhankelijke) specialismen met 1,24 fte (van 1,33 fte naar 0,09 fte: een daling van 93 %).

Wat opvalt, is dat na 2013 het aantal fte en het totaal aantal gewerkte uren in ongeveer gelijke mate afneemt. Bovendien valt op dat het aandeel van de indirect gewerkte uren in het totaal eveneens afneemt. In andere woorden: na 2013 zien wij het aantal fte afnemen en het aandeel van de direct voor adviesprojecten gewerkte uren toenemen. Het aandeel algemeen gewerkte uren (waaronder verlof door vakantie, ziekte of ouderschapsverlof) lijkt daarbij constant te zijn ten opzichte van het totaal aantal fte.

²⁸ Bron: Commissie m.e.r.

5.5 Inzichten verkregen uit de gevoerde gesprekken

Wij observeerden eerder dat voor de grotere (project) m.e.r.-procedures de expertise en de reputatie van de Commissie een belangrijke reden vormt voor het inwinnen van vrijwillig advies. Van onze gesprekspartners begrepen wij dat voor deze categorie adviesaanvragen het al dan niet verplicht zijn ondergeschikt is aan het argument dat het vragen van advies aan de Commissie de kans op vertraging en op onzekerheid later in het traject reduceert. Het is met name de expertise van de Commissie en van de werkgroepsecretarissen waarom voor deze grotere procedures advies wordt gevraagd. Belangrijk daarbij is de algehele reputatie van de Commissie, die bijvoorbeeld ook in een eventuele juridische procedure door de Raad van State wordt onderkend. Het in stand houden van deze expertise door de Commissie wordt door de gesprekspartners als belangrijk gezien voor toekomstige adviesaanvragen.

De Commissie zelf geeft aan minder dan in het verleden, vooral door het uitblijven van nieuwe instroom, tijd te besteden aan mentoring van junior-collega's. Door de stijging van het aantal adviezen in 2016 en in de eerste helft 2017 heeft de Commissie besloten om weer een flexibele schil van werkgroepsecretarissen van buiten te betrekken, zoals zij dat ook eerder in 2013 heeft gedaan om een tijdelijke piek op te vangen. De bedoeling is hiervoor ervaren experts te zoeken, zodat deze, hoewel tegen hogere kosten, direct inzetbaar zijn en minder begeleiding vragen dan junior-collega's in vaste dienst.

5.6 Conclusie

Het totaal aantal medewerkers van de Commissie is teruggebracht van 27,75 fte (33 medewerkers) in 2014 naar 15,63 fte (19 medewerkers) in 2017. Het aantal werkgroepsecretarissen is daarbij teruggebracht van 11,25 fte (14 medewerkers) in 2014 naar 7,45 fte (9 medewerkers) in 2016. Dit is evenredig met de terugloop in het aantal adviesaanvragen. In 2017 beschikt de Commissie dus over 9 werkgroepsecretarissen. Wij observeren derhalve dat de Commissie de afgelopen jaren sterk is ingekrompen. Vooralsnog heeft dat echter geen aanwijsbare gevolgen gehad voor de kwaliteit van advisering door de Commissie. We constateren dat de technische reputatie van de Commissie bij de bevoegde gezagen en andere betrokken partijen onverminderd goed is.

Wel is het zo dat met afnemend (vast) personeel de continuïteit van kennis en expertise van de Commissie kwetsbaarder wordt. Dit heeft vooralsnog geen direct aanwijsbare effecten, er zijn echter wel enkele indicaties die op mogelijke risico's voor de kwaliteit van advisering wijzen. Deze bestaan uit de afgenomen tijdsinvestering in het ontwikkelen c.q. op peil houden van vakinhoudelijke kennis en de afname in het aantal uren dat besteed wordt aan het mentoren van (nieuwe) collega's.

Uitgaande van de huidige verantwoordelijkheden, taken en werkwijze is de robuustheid van de Commissie een aandachtspunt. Wat cruciaal is, is dat de kennis en expertise van de werkgroepsecretarissen geborgd blijft. Gezien het aantal onderwerpen waarover de Commissie adviseert, de veranderingen in de wet- en regelgeving en de complexiteit van de procedures is daar voldoende kritische massa voor nodig. Reden voor directe zorg is er in onze optiek niet, maar het dient wel een punt van aandacht te zijn.

6. Nieuwe juridische ontwikkelingen: de Omgevingswet en de Wihm

6.1 Inleiding

Er spelen twee veranderingen op juridisch gebied die mogelijk invloed hebben op het MER en de verdere ontwikkeling van het aantal adviesaanvragen bij de Commissie. Het gaat om de implementatie van de Europese m.e.r.-richtlijn die recent in werking is getreden en de Omgevingswet die over enkele jaren geïmplementeerd wordt, maar zijn schaduw vooruit werpt. Hieronder gaan we op beide wetten dieper in. Daarbij focussen we ons op de gevolgen voor het aantal adviesaanvragen.

6.2 De Wet implementatie herziening MER-richtlijn (Wihm)

De Implementatiewet 'herziening m.e.r.-richtlijn' (Wihm) is op 16 mei 2017 in werking getreden. Met deze wet is de herziene Europese m.e.r.-richtlijn (2014/52/EU) in Nederlandse wetgeving vertaald. De Wihm betreft een wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde publieke en particuliere projecten. Er zijn ook wijzigingen in het Besluit milieueffectrapportage doorgevoerd. De Wihm heeft alleen betrekking op de m.e.r. voor projecten.

Wijziging van de Wet milieubeheer²⁹

Maatregelen en kenmerken bij m.e.r.-beoordeling

De Implementatiewet geeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om, bij de in te dienen informatie voor een m.e.r.-beoordeling, een beschrijving te geven van kenmerken van de activiteit of maatregelen te vermelden die tot doel hebben om aanzienlijke negatieve milieueffecten te vermijden of te voorkomen. Door deze kenmerken of maatregelen bij het oordeel te betrekken kan het bevoegd gezag besluiten dat er geen kans is op aanzienlijk nadelige milieueffecten en dat het bijgevolg niet nodig is een MER op te stellen.

Kwaliteitsborging van het MER: deskundigheid opsteller en beoordelaar van het MER

De initiatiefnemer moet er voor zorgen dat het MER wordt opgesteld door bekwame deskundigen. Het bevoegd gezag moet voldoende (toegang tot) deskundigheid hebben om het MER te beoordelen op juistheid en volledigheid van de milieuinformatie voor een goede besluitvorming. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om de deskundigheid van adviesbureaus of de Commissie in te schakelen. Het bevoegd gezag is verplicht de Commissie om een toetsingsadvies te vragen bij elke uitgebreide m.e.r.-procedure. In de beperkte procedure is dat niet verplicht. In alle gevallen is het bevoegd gezag verplicht zijn besluiten zorgvuldig voor te bereiden, conform artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, hetgeen impliceert dat het ofwel de nodige kennis en deskundigheid zelf heeft, ofwel een derde inschakelt die hierover beschikt.

²⁹ We focussen hier op de wijzigingen die mogelijk van invloed zijn op het aantal adviezen.

Wijziging van de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet is ook per 16 mei 2017 gewijzigd. Het is niet langer mogelijk om maar één alternatief te onderzoeken door dat project in bijlage II bij het MER te plaatsen. Wel is in de Crisis- en herstelwet opgenomen dat als er voor een Bijlage II-project een plan-MER is opgesteld, het project-MER geen beschrijving hoeft te bevatten van de redelijke locatie of tracé-alternatieven. Daarvoor geldt wel de voorwaarde dat in het plan-MER al alternatieven zijn onderzocht voor die locatie of dat tracé. Er blijft wel een verplichting bestaan om voor andere aspecten redelijke alternatieven in beeld te brengen in het project-MER.

Voor dit onderzoek is relevant dat in de Crisis- en herstelwet nu expliciet een 'kan-bepaling' is opgenomen om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om de kwaliteit te beoordelen. Het bevoegd gezag kan facultatief advies van de Commissie vragen.

Implicaties voor advisering en toetsing door de Commissie

Bovenstaande wetswijzigingen hebben mogelijk een aantal gevolgen voor het aantal adviesaanvragen bij de Commissie. Deze staan hieronder beschreven.

- Initiatiefnemers van een m.e.r.-beoordelingsplichtig project kunnen voortaan aangeven welke maatregelen zij nemen om nadelige milieueffecten te voorkomen. Hierdoor kan het bevoegd gezag tot het oordeel komen dat het niet nodig is een MER op te stellen. De verwachting is dat het aantal MER'en en daarmee de hoeveelheid adviesaanvragen bij de Commissie hierdoor nog iets zal kunnen afnemen. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat in de afgelopen jaren reeds circa 80 à 90% van de m.e.r.-beoordelingen niet tot een m.e.r.-plicht leiden.
- Het bevoegd gezag moet waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te beoordelen. De verwachting is dat dit geen (grote) gevolgen zal hebben voor het aantal adviesaanvragen bij de Commissie zolang de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet van kracht zijn.
- Alternatieven voor locatie- of tracékeuze hoeven niet meer te worden onderzocht in een project-m.e.r., wanneer deze alternatievenkeuzes al in het plan-MER aan de orde zijn geweest. Er dient echter nog steeds een project-MER opgesteld te worden. De verwachting is dat dit geen invloed zal hebben op het aantal adviesaanvragen bij de Commissie.

6.3 De Omgevingswet

Naar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet is een kaderwet die een groot aantal bestaande wetten en regels die van toepassing zijn op de fysieke leefomgeving bundelt en integreert. Nadere bepalingen naar aanleiding van de Omgevingswet zijn opgenomen in een viertal Algemene maatregelen van bestuur (Amvb's). Eén van die Amvb's, het Omgevingsbesluit, geeft een nadere uitwerking van hetgeen in de Omgevingswet ten aanzien van de m.e.r. is opgenomen.

De Omgevingswet heeft zowel direct als indirect invloed op de m.e.r.-procedure en advisering door de Commissie. Hieronder gaan we eerst in op de vraag op welke wijze de Omgevingswet de hoeveelheid advies- en toetsingsaanvragen direct zou kunnen beïnvloeden.

Vervolgens beschrijven we de mogelijke indirecte effecten van de Omgevingswet op de hoeveelheid advies- en toetsingsaanvragen. Daarbij baseren we ons op de inschattingen van experts op dit gebied, die overigens niet noodzakelijkerwijs dezelfde mening hebben.

Directe invloed op de hoeveelheid advies- en toetsingsaanvragen

De Omgevingswet schrapt de verplichte advisering door de Commissie bij de project-m.e.r. en beperkt dit tot de plan-m.e.r., waaronder in ieder geval een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing vallen (art. 16.34, lid 2). Het bevoegd gezag moet het MER hiervoor laten toetsen door de Commissie en dient vervolgens in zijn besluit aan te geven hoe rekening is gehouden met het advies van de Commissie en hoe alternatieven uit het advies zijn meegenomen (Omgevingsbesluit, art. 9.4³⁰).

Bij een project-m.e.r. wordt het bevoegd gezag geacht zelf een goede afweging te kunnen maken of een toets door de Commissie noodzakelijk is. Dit zal mogelijk een afname van het aantal MER-toetsen kunnen veroorzaken. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat conform de herziene Europese m.e.r.-richtlijn (2014/52/EU) het bevoegd gezag verantwoordelijk is om de kwaliteit van het project-m.e.r. te beoordelen. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te onderzoeken.

Het R&D-advies blijft net zoals in de huidige situatie facultatief, zowel voor project- als voor plan-m.e.r.

Indirecte invloed op de hoeveelheid advies- en toetsingsaanvragen

De Omgevingswet introduceert een aantal nieuwe instrumenten, waaronder de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan^[1]. Deze vervangen de structuurvisies, sectorale en/of deelvisies en bestemmingsplannen. De totstandkoming, reikwijdte en werking van deze nieuwe instrumenten wijken wezenlijk af van het huidige instrumentarium. Mogelijk werkt dit door in het aantal MER'en (en daarmee het aantal advies- en toetsingsvragen aan de Commissie).

Hieronder gaan we kort op de wijzigingen in en de mogelijke consequenties daarvan. Los daarvan stippen we ook het projectbesluit en de mogelijkheid om leges te heffen aan.

Plan-mer-beoordeling

Voor plannen voor kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van een plan is een m.e.r. alleen vereist als er mogelijk sprake is van 'aanzienlijke milieueffecten' (art. 16.36 lid 3 Omgevingswet). Dit geldt voor alle typen plannen. Om vast te stellen of dit het geval is, wordt een zogenoemde plan-m.e.r. beoordeling uitgevoerd door het bevoegd gezag. Het besluit om wel of geen plan-m.e.r. te laten opstellen wordt daarmee aan het bevoegd gezag overgelaten, met de kanttekening dat het mogelijk is bij het ontwerpplan zienswijzen in te dienen tegen dit besluit.

³⁰ Omgevingsbesluit, versie juni 2017.

^[1] Provincies stellen een omgevingsverordening op. Deze zijn in de regel niet m.e.r.-plichtig en laten we hier daarom buiten beschouwing.

Duidelijk is wel dat een plan-m.e.r. in ieder geval aan de orde is als het plan kaderstellend is voor projecten waarvan op voorhand duidelijk is dat ze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

De gevolgen voor de aantallen plan-MER en daarmee het aantal adviezen zijn volgens de deskundigen van het ministerie van IenM niet in te schatten. De Commissie verwacht daarentegen een daling van het aantal plan-MER'en. De Commissie wijst er in dit verband op dat wijzigingsbesluiten, betreffende onderdelen van het omgevingsplan niet zijn genoemd als een van de mogelijke plan-m.e.r.-plichtige plannen (zoals bedoeld in artikel 16.34, tweede lid, van de Omgevingswet).

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De visie bestrijkt de hele breedte van de domeinen waarop de Omgevingswet van toepassing is en vervangt daarmee de huidige structuurvisies en andere strategische plannen. Dit betekent dat er minder sectorale (m.e.r.-plichtige) visies worden opgesteld, zoals bijvoorbeeld een verkeersvisie, woonvisie of natuurvisie (zie echter hieronder bij programma).

De verwachting is daarmee dat er minder plan-MER'en voor visies worden opgesteld. Wel geldt dat deze complexer en omvangrijker zullen zijn dan nu het geval is.

Programma

In een programma staan maatregelen waarmee een overheid een *omgevingswaarde* of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Het programma kan gericht zijn op een bepaalde sector of een gebied. Een bijzondere vorm betreft de programmatische aanpak. Programma's zijn, afhankelijk van de inhoud, mogelijk plan-m.e.r.-plichtig en dan geldt een verplichte toetsing van de Commissie.

De exacte invulling en werking van dit instrument in de praktijk is echter nog onduidelijk. De gevolgen daarvan voor het aantal adviezen zijn daardoor niet in te schatten.

Omgevingsplan

Het *omgevingsplan* bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving en geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Een gemeente stelt derhalve één omgevingsplan op dat in de regel onder andere vele tientallen bestemmingsplannen vervangt. De Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit Omgevingsbesluit ³¹ stelt daarover het volgende (paragraaf 3.2.2).

“Alle bestemmingsplannen, inpassingsplannen, beheersverordeningen en enkele andere regelingen worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet door middel van overgangsrecht het ‘omgevingsplan van rechtswege’. Onder de Omgevingswet ontstaat het (eerste) initiële omgevingsplan dus vanzelf. Het ligt voor de hand dat vervolgens dit van rechtswege ontstane initiële omgevingsplan telkens op onderdelen wordt gewijzigd met wijzigingsbesluiten. Deze besluiten wijzigen het omgevingsplan slechts op deelgebieden of delen van de regels. Het is

³¹ <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/besluiten/2017/06/29/concept-van-ontwerpbesluit-omgevingsbesluit-inclusief-nota-van-toelichting-juni-2017>

niet uitgesloten dat ook nadien een omgevingsplan in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld. Er ontstaat dan een nieuw (initieel) omgevingsplan, dat vervolgens in de loop der tijd weer met wijzigingsbesluiten zal worden aangepast. In verreweg de meeste gevallen zal het bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan echter gaan om een wijziging van het omgevingsplan”.

Het omgevingsplan kent –anders dan de bestemmingsplannen – geen actualiseringsplicht. Uitgangspunt van de wet is dat het omgevingsplan voortdurend actueel is en dus regelmatig wordt aangepast. Onduidelijk is echter met welke frequentie dat zal gebeuren. Of een wijziging van het omgevingsplan m.e.r.-plichtig of beoordelingsplichtig is, hangt af van de inhoud van de wijzigingen.

Wel valt uit het hierboven opgenomen passage uit het Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit Omgevingsbesluit af te leiden dat de wijzigingen van het omgevingsplan vergelijkbaar zijn met een besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en daarmee (conform de huidige situatie) plan-m.e.r.-plichtig.

Hoe deze twee ontwikkelingen (enerzijds minder plannen, anderzijds meer wijzigingen) doorwerken in het aantal MER-en is niet met zekerheid te zeggen.

Projectbesluit

Met de Omgevingswet vervallen de provinciale en rijksinpassingsplannen die nu m.e.r.-plichtig zijn. Deze planfiguren worden vervangen door een projectbesluit, dat alleen plan-m.e.r.-plichtig is als er sprake is van een keuze voor of verplichting tot een voorkeursbeslissing.

Dit zal naar verwachting leiden tot een afname van het aantal plan-MER'en.

Mogelijkheid tot heffen van leges

Een andere wijziging in de Omgevingswet met mogelijke gevolgen voor het aantal advies- en toetsingsvragen bij de Commissie is het afschaffen van de vrijstelling van gemeentelijke leges bij milieuvergunningen. De Omgevingswet schrapt deze vrijstelling in de Omgevingsvergunning. Hierdoor kunnen kosten voor MER-toetsing via de leges mogelijk doorbelast worden aan initiatiefnemers, wat nu niet kan. Gemeenten zijn nu doorgaans aangewezen op anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers om de kosten van een m.e.r. door te kunnen belasten. Het wegvallen van de vrijstelling bij milieuvergunningen kan het voor gemeenten financieel aantrekkelijker maken om toetsing door de Commissie als vereiste op te nemen bij een vergunningaanvraag voor een project waarbij ook een m.e.r.-procedure moet worden gevolgd.

6.4 Conclusie

De Wihm zal naar verwachting slechts beperkte gevolgen hebben op het aantal vrijwillige adviesaanvragen. Wel introduceert de Wihm een nieuwe verplichting. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat het beschikt over, of indien nodig toegang heeft tot, voldoende expertise om het MER te onderzoeken. Dit zou er toe kunnen leiden dat toch vrijwillige toetsingsadviezen aan de Commissie worden gevraagd. In onze gesprekken met de bevoegde gezagen is namelijk gebleken dat met name gemeenten de nodige deskundigheid (nog) niet in huis hebben.

De Omgevingswet heeft mogelijk meer effect, alhoewel deskundigen van mening verschillen over de richting ervan. Met name het feit dat de verplichte toetsingsadviezen bij project-m.e.r. komen te

Berenschot

vervallen, zal gevolgen kunnen hebben. Uiteraard staat het overheden vrij om de Commissie vrijwillig om advies te vragen. Dat dit niet automatisch gebeurt, laten de ervaringen met de Wet tarieven zien. Aan de andere kant kunnen de bevoegde gezagen de advieskosten straks mogelijk doorbelasten op de initiatiefnemer. Bovendien moeten zij over voldoende expertise beschikken om het MER te kunnen beoordelen.

De Omgevingswet zal vermoedelijk ook invloed hebben op het aantal adviezen voor plan-m.e.r., aangezien het ruimtelijke planinstrumentarium met de Omgevingswet in belangrijke mate wijzigt. De omgevingsvisie, het omgevingsplan/-verordening en de programma's werken op een andere manier dan het huidige instrumentarium. Dat kan gevolgen hebben voor het aantal MER'en en het aantal adviezen. In welke richting is echter onduidelijk..

Kortom, hoe alle veranderingen precies gaan uitpakken, is nu nog onduidelijk. Dat geldt ook voor de gevolgen voor de werklast van de Commissie.

7. Eindconclusie

Voor onze eindconclusie recapituleren wij graag de drie onderzoeksvragen:

- *Wat zijn de gevolgen van de kostendekkende tariefstelling van verplichte en vrijwillige adviezen voor de kwaliteit van het MER-rapport en de m.e.r.-procedure?*
- *Welke andere factoren beïnvloeden de volumes advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie?*
- *Is de ontwikkeling van het aantal verplichte en vrijwillige adviezen van invloed op de bedrijfscontinuïteit (met inbegrip van de kwaliteit van de adviezen) van de Commissie?*

Hieronder zijn per onderzoeksvraag onze belangrijkste conclusies weergegeven.

Gevolgen kostendekkende tariefstelling voor de kwaliteit

We stellen vast dat de invoering van de Wet tarieven, naast andere factoren die hierna aan de orde komen, heeft geleid tot een afname van het aantal vrijwillige adviesaanvragen en mogelijk ook tot een afname van het aantal verplichte adviezen. Op basis van de beschikbare cijfers en gesprekken kunnen we echter niet concluderen dat de afname van het aantal vrijwillige adviezen leidt tot een afname van de kwaliteit van de MER'en die ter inzage worden gelegd.

Wij hebben wel duidelijke signalen gekregen dat de kwaliteit van het MER-rapport en de m.e.r.-procedure afneemt door afnemende expertise bij bevoegde gezagen (met name kleinere gemeenten) en bij adviesbureaus (die vaak een leidende rol hebben in de procedures). Daarbij speelt ook het gegeven dat wet- en regelgeving op het gebied van milieu en natuur complexer is geworden. Dat beeld lijkt door de cijfers te worden ondersteund. Het aantal MER'en waarbij de Commissie tekortkomingen constateert neemt al jaren toe.

In lijn met eerdere onderzoeken concluderen we dat de advisering door de Commissie bijdraagt aan een beter MER en daarmee aan betere milieu-informatie bij besluitvorming. Doorredenerend geldt dat wanneer de Commissie niet om advies wordt gevraagd, dit de kwaliteit van de milieu-informatie in elk geval niet automatisch ten goede zal komen.

Factoren die de volumes advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie beïnvloeden

Wij constateren dat er drie groepen van factoren zijn die de volumes advies- en toetsingsaanvragen bij de Commissie in negatieve zin beïnvloeden. De exacte bijdrage van ieder van deze factoren is niet te isoleren.

Macro-economische ontwikkelingen lijken met name een rol te spelen bij de volumes advies- en toetsingsaanvragen, aangezien deze de activiteit en daarmee het aantal projecten in de fysieke omgeving beïnvloeden. Bij een lagere economische groei zijn er minder projecten. Minder projecten leiden logischerwijs ook tot minder m.e.r.'en en dus tot minder adviesaanvragen (zowel verplicht als vrijwillig).

Ten tweede is, door verandering in wet- en regelgeving (invoering 'beperkte' m.e.r.-procedure en Crisis- en herstelwet), het aantal project-m.e.r.'s waarbij een toets verplicht is, afgenomen. Dit leidt tot een afname van het aantal adviezen.

In de derde plaats speelt de Wet tarieven een rol. De wet is met name van invloed op de ontwikkeling van het aantal vrijwillige adviezen. We constateren op basis van de gevoerde gesprekken dat de Wet tarieven de afname van het aantal vrijwillige adviezen versterkt. De advieskosten spelen een belangrijke rol bij de overweging om al dan niet advies aan te vragen, met name bij kleinere partijen. Bij grotere projecten en/of organisaties vallen de advieskosten in de regel weg tegen de totale kosten van het project en/of de organisatie. Daarbij tekenen ze aan dat het advies van de Commissie zowel inhoudelijk meerwaarde heeft als de procesgang voorspelbaarder maakt. Een laatste effect dat we zien is dat sinds de Wet tarieven nog maar zelden advies over een aanvulling op de MER wordt aangevraagd.

Het aantal verplichte adviezen wordt niet rechtstreeks beïnvloed door de Wet tarieven. Wel zijn er aanwijzingen dat sommige bevoegde gezagen mogelijk mede als gevolg van de Wet tarieven de randen van de m.e.r.-plicht opzoeken. Onbekendheid met de complexe regelgeving is ook een mogelijk oorzaak hiervoor.

Invloed ontwikkeling adviesaanvragen op de bedrijfscontinuïteit van de Commissie

We concluderen dat het aantal adviezen per medewerker van de Commissie de afgelopen jaren niet is veranderd. Ook is de reputatie van de Commissie onveranderd goed, ondanks de teruglopende hoeveelheid tijd die de Commissie sinds de inkrimping in 2016 besteedt aan voorlichting en aan het opbouwen van generieke expertise. Aangezien de Commissie slechts recent is ingekrompen en het aantal adviezen in 2016 en eerste helft 2017 met het ingezette herstel van de Nederlandse economie weer licht is gestegen, lijkt het ons te vroeg om uitspraken te doen over mogelijke effecten op de bedrijfscontinuïteit van de Commissie in zijn huidige vorm.

We constateren wel dat, uitgaande van de huidige verantwoordelijkheden, taken en werkwijze, de robuustheid van de Commissie een aandachtspunt is. Wat cruciaal is, is dat de kennis en expertise van de werkgroepsecretarissen geborgd blijft. Gezien het aantal onderwerpen waarover de Commissie adviseert en de complexiteit van de procedures is daar voldoende kritische massa voor nodig. Hoewel de bedrijfscontinuïteit niet acuut in het geding is, is het in onze optiek wel een punt van aandacht. Gegeven de het huidige takenpakket en de werkwijze kan de Commissie in onze beleving niet veel kleiner meer worden zonder dat de kwaliteit van de werkzaamheden in het geding komt.

Onduidelijk is hoe de werkvoorraad van de Commissie zich zal gaan ontwikkelen in de komende jaren. Door toenemende economische activiteit is een toename in het aantal adviesaanvragen te zien. Daarmee neemt op korte termijn de werkdruk voor de Commissie toe. Sinds enkele weken wordt geëxperimenteerd met een flexibele schil om deze werkdruk op te vangen. Of dat een werkzaam construct is, zal de tijd leren.

De komst van de Omgevingswet zal mogelijk op middellange termijn leiden tot veranderingen in het aantal adviesaanvragen. In welke richting is nu nog onduidelijk, maar er bestaat een kans dat het

Berenschot

aantal verplichte en vrijwillige adviesaanvragen bij de Commissie zal afnemen. De robuustheid van de organisatie blijft daarmee een punt van aandacht.

Berenschot

Bijlage

Bijlage: gespreksleidraad

Tijdens de interviews is met name ingegaan op ervaringen met m.e.r.-procedures (met én zonder advisering door de Commissie), de meerwaarde van advisering door de Commissie m.e.r en de kwaliteit van MER-rapporten en m.e.r.-procedures. De interviews duurden een uur.

Onderstaande vragen zijn tijdens de interviews indien dat van toepassing werd geacht aan de orde gekomen. Voor sommige vragen geldt dat deze niet voor ieder interview relevant waren.

Algemeen

- In hoeverre bent u bekend met de milieueffectrapportage (MER)?
- Hoe vaak bent u zelf bij een m.e.r.-procedure betrokken geweest?
- Bent u bekend met de Commissie m.e.r.? Wat is uw beeld van de Commissie m.e.r.?

R&D advies

- Heeft u vrijwillig R&D advies ingewonnen bij de Commissie m.e.r.?
- Indien ja / wel eens:
 - Wat waren uw beweegredenen om advies te vragen?
 - Hoe verliep de procedure in uw optiek?
 - Wat heeft u met de resultaten van het advies gedaan?
 - Was het advies voor u inhoudelijk gezien van toegevoegde waarde? Verbeterde de kwaliteit van de MER hierdoor?
 - Hielp het advies u verder in de m.e.r.-procedure?
 - Zou u weer R&D advies inwinnen?
- Indien nee / niet altijd:
 - Waarom heeft u (in voorkomende gevallen) geen R&D advies ingewonnen?
 - Was dit later in de m.e.r.-procedure een gemis?
 - Zou u bij een nieuwe m.e.r.-procedure overwegen om wel advies te vragen? Waarom (niet)?

Vrijwillige MER toets

- Heeft u vrijwillig om een MER-toets gevraagd?
- Indien ja / wel eens:

- Wat waren uw beweegredenen hiervoor?
- Hoe verliep de procedure in uw optiek?
- Wat heeft u met de resultaten van de toets gedaan?
- Was de toets voor u inhoudelijk gezien van toegevoegde waarde?
- Hielp de toets u verder in de m.e.r.-procedure?
- Zou u weer om een toets vragen?
- Indien nee / niet altijd:
 - Waarom heeft u (in voorkomende gevallen) geen MER-toets laten doen?
 - Was dit later in de m.e.r.-procedure een gemis?
 - Zou u bij een nieuwe m.e.r.-procedure overwegen om wel vrijwillig een toets te laten doen? Waarom (niet)?

Verplichte MER toets

- Heeft u verplicht een MER-toets moeten vragen bij de Commissie m.e.r.? Wat was hiervoor de reden?
- Wat heeft u met de resultaten van de toets gedaan?
- Vond u de MER-toets van toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de MER? Is dat voor u van belang?
- Vond u de toets van toegevoegde waarde voor de procedure? Is dat voor u van belang?
- Had u een toets laten doen wanneer dit niet had gehoeven? Waarom (niet)?

Tarieven

- Heeft u een beeld bij de tarieven die de Commissie m.e.r. hanteert voor het geven van advies / doen van een toets? Hoe kijkt u tegen die tarieven aan?
- Bent u op de hoogte van het feit dat de tarieven pas sinds 2014 worden geheven? Wat vindt u van deze ontwikkeling? Heeft dit uw overweging om wel of geen advies / toets bij de Commissie m.e.r. aan te vragen beïnvloed?
- Hoe verhouden de tarieven zich in uw optiek tot de toegevoegde waarde die een MER-toets of R&D advies heeft voor de kwaliteit van de MER of de m.e.r.-procedure?
- Vormen de tarieven voor u een belemmering om in de toekomst advies te vragen of een vrijwillige toets te laten doen? In hoeverre zijn de tarieven hierin voor u een zwaarwegend punt?

Berenschot

- Heeft u ervaring met het doorbelasten van kosten voor advies en/of toetsing aan initiatiefnemers? Zo ja, hoe reageert de initiatiefnemer op de tarieven?