

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

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Q¹

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² heeft kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 15 december 2020, waarin zij ingaat op nadere vragen vanuit de commissie over de onafhankelijke toetsing van milieueffectrapportages (mer).³ Naar aanleiding van deze brief heeft de commissie besloten de toezeggingen **T02446** en **T02871** als openstaand te beschouwen.

Naar aanleiding van deze brief heeft de commissie de Minister op 5 februari 2021 een brief met aanvullende vragen van de fractie van **GroenLinks** gestuurd.

De leden van de fracties van de **VVD**, **PvdA** en **SP** hebben zich bij deze vragen aangesloten.

De Minister heeft op 2 juli 2021 gereageerd.

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

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

¹ Letter Q heeft alleen betrekking op 34 287.

² Samenstelling:

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

³ Kamerstukken I 2020/21, 34 287/29 383, P.

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

Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 5 februari 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving heeft kennisgenomen van uw brief van 15 december 2020, waarin u ingaat op nadere vragen vanuit de commissie over de onafhankelijke toetsing van milieueffectrapportages (mer).⁴ Naar aanleiding van uw brief heeft de commissie besloten de toezeggingen **T02446** en **T02871** als openstaand te beschouwen. De brief is verder voor de leden van de fractie van **GroenLinks** aanleiding om u aanvullende vragen voor te leggen. De leden van de fracties van de **VVD**, **PvdA** en **SP** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van GroenLinks bedanken u voor het beantwoorden van de eerdere vragen. Zij hebben nog aanvullende vragen omdat zij hechten aan een goede werking van het systeem van vergunningverlening en aan het verschaffen van de goede milieu-informatie aan belanghebbenden. Op p. 8 geeft u aan dat het interbestuurlijk toezicht op meerdere manieren wordt ingevuld. Het valt de leden van de fractie van GroenLinks op dat hierbij bestuurlijk overleg met betrokkenheid van de Minister over de kwaliteit en inzet van mer en mer-beoordelingen niet genoemd wordt. Kunnen deze leden daaruit concluderen dat de verantwoordelijke Minister geen bestuurlijk overleg heeft over de kwaliteit en de kwantiteit van de betreffende instrumenten?

De genoemde toezegging **T02871**, destijds gedaan door de Minister voor Milieu en Wonen, is gerelateerd aan de bedoeling van de betreffende Minister dat gemeenten en provincies voor zowel de omgevingsvisie als de omgevingsverordening een volwaardig milieueffectrapport (MER) opstellen en dat de Commissie m.e.r. constateerde dat dit slechts summier leek te gebeuren. De Minister heeft aangegeven dit bestuurlijk onder de aandacht van gemeenten te brengen. De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij met een goede toelichting op de mer op de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet en vragen u hoe de communicatie richting gemeenten er verder uit ziet. Wanneer communiceert het programma dit en kunnen deze leden er daarbij van uitgaan dat deze informatie zowel ambtelijk als bestuurlijk onder de aandacht wordt gebracht?

De invulling van het interbestuurlijk toezicht gebeurt «sober, op afstand en risicogericht» (provincies) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) doet dat «terughoudend, selectief en doelmatig», zo schrijft u in de brief. De burgers hebben geen rol of inbreng hierbij. De rapportage van Arcadis⁵ laat zien dat een aanzienlijk percentage van de gecontroleerde MER'en ernstige gebreken kende. De Europese Commissie heeft een inbreukprocedure gestart vanwege tekortkomingen in de doorwerking van de mer-richtlijn. Het rapport van de heer Kuijken over granuliet⁶ heeft gewezen op de tekortkomingen in de afwegingen tussen benutten en beschermen in de bodembescherming. We hebben verschillende grote vervuilers in Nederland (waaronder grote luchthavens), die tot op de dag van vandaag op basis van zeer controversiële MER'en (en overigens

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 34 287/29 383, P.

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, N.

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 34 864, K, bijlage rapport «Kleine korrels, grote discussie» van de heer Kuijken.

zonder vergunning) opereren. Ondanks de milieuproblemen in natuurgebieden zijn er afgelopen 10 jaar vele vergunningen afgegeven voor intensieve veehouderijen in de directe nabijheid van natuurgebieden, zoals de *Groene* in meerdere artikelen aanschouwelijk heeft gemaakt. Dit alles tegen de achtergrond van verschillende crises op het gebied van natuur en milieu.

Desondanks stelt u op p. 12 dat er geen signalen zijn ontvangen dat het systeem van de mer en mer-beoordelingen niet functioneert. Dit roept bij de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vraag op. Kunt u aangeven welke criteria u hanteert om te kunnen beoordelen of het systeem werkt? Welke criteria hanteert u daarbij om te kunnen spreken van signalen dat het systeem niet goed functioneert? Deze leden hebben namelijk enorme moeite om uw redeneerlijn in dezen te kunnen volgen.

In de antwoorden op de vragen 2 en 3 valt op dat u enerzijds aangeeft dat interbestuurlijk toezicht werkt als instrument om de kwaliteit van de MER'en te waarborgen. Maar anderzijds geeft u in het antwoord op de vraag om dit te onderbouwen aan dat mer geen vast onderdeel is van het interbestuurlijk toezicht van provincies richting de gemeenten en ook geen vast onderdeel is van het interbestuurlijk toezicht van ILT naar provincies en Rijk. Bent u bereid de provincies en de ILT op te dragen dan wel te verzoeken om mer standaard op te nemen als vast onderdeel van hun interbestuurlijk toezicht?

In de antwoorden op vraag 4 en 5 valt op dat u geen concreet vervolg geeft aan de in het Arcadis-onderzoek genoemde knelpunten. Daarom hebben de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vragen. Bent u bereid bij de eerstkomende evaluatie van de Omgevingswet:

- een inhoudelijke second opinion te doen op 50 (niet vormvrije) mer-beoordelingsbesluiten, bijvoorbeeld in het bijzonder voor de intensieve veehouderij en industrie, om na te gaan of terecht is geconstateerd dat geen mer behoefde te worden gedaan?
- een evaluatie uit te voeren van 20 besluitvormingsprocessen met mer met een geconstateerd informatiekort, om na te gaan of het informatiekort bij het besluit is hersteld en of dit van invloed was op het besluit?

Tot slot, bent u bereid in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet actief en continu aandacht te geven aan de toepassing en ontwikkeling van het instrument mer middels een beleidsbrief of een kennisprogramma?

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
H.J. Meijer

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2021

Met deze brief beantwoord ik de nadere vragen over milieueffectrapportages zoals gesteld door de leden van de fractie van GroenLinks met aansluiting van de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP, van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving in uw brief van 5 februari 2021 (164573.18u).

Met betrekking tot de door u genoemde nog openstaande toezeggingen: T02446: Deze toezegging heeft betrekking op de evaluatie van de effecten van de veranderingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze toezegging staat inderdaad nog open. Door het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot 1 juli 2022 wordt de evaluatie eveneens later dan destijds voorzien uitgevoerd.

T02871: Deze toezegging beoogt de kenbaarheid van de milieueffectrapportage, ook bij toepassing van de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, te vergroten. Om hier aan tegemoet te komen is gekozen voor een vernieuwde, uitgebreide toelichting op de verplichtingen van de milieueffectrapportage bij het Informatiepunt Leefomgeving.⁷ Dit is voor de mer een voortzetting van de bij het bevoegd gezag al 25 jaar bekende kennishelpdesk. Daarmee is goed bekend waar de kennis over mer te vinden is. Nieuw is dat er, naast de uitleg van mer als instrument, ook op andere pagina's verwijzingen naar mer zijn opgenomen, bijvoorbeeld bij de pagina's over de kerninstrumenten van de Omgevingswet, waaronder het omgevingsplan, de omgevingsvisie en bij activiteiten waar mer een rol kan spelen. Zo wordt elke gebruiker, daar waar relevant, altijd geattendeerd op de verplichtingen voor mer. Daarnaast organiseert het programma Aan de Slag met de Omgevingswet webcolleges en (live) webinars over diverse onderwerpen, waaronder de milieueffectrapportage. Andere mogelijkheden om meer informatie over de werking van milieueffectrapportage te verkrijgen zijn bijvoorbeeld het Spreekuur Omgevingswet en de helpdesk van het Informatiepunt Leefomgeving waar het bevoegd gezag terecht kan met vragen over mer in de Omgevingswet.⁸ Hierdoor kunnen zowel ambtenaren en bestuurders als initiatiefnemers en burgers laagdrempelig de benodigde informatie krijgen over de werking en de verplichtingen van mer. Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging.

Daarnaast hebben de leden van de fractie van GroenLinks enkele aanvullende vragen gesteld, waar de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP zich bij hebben aangesloten. Onderstaand vindt u de beantwoording van de gestelde vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks bedanken u voor het beantwoorden van de eerdere vragen. Zij hebben nog aanvullende vragen omdat zij hechten aan een goede werking van het systeem van vergun-

⁷ Het Informatiepunt Leefomgeving is per 1 april de nieuwe naam voor de site die de expertise en kennis bundelt van het Informatiepunt Omgevingswet (IPOW) met de expertise en kennishelpdesks voor Bodem/Water/Bouw/InfoMil. Voorlopig is de site te vinden onder www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Maar ook de «toekomstvaste» URL www.iplo.nl werkt al. Dit is bijvoorbeeld ook bij de VNG onder de aandacht gebracht, zie <https://vng.nl/nieuws/lancering-website-informatiepunt-leefomgeving>.

⁸ Zie <https://iplo.nl/over-ons/informatiepunt-leefomgeving/>

ningverlening en aan het verschaffen van de goede milieu-informatie aan belanghebbenden. Op p. 8 geeft u aan dat het interbestuurlijk toezicht op meerdere manieren wordt ingevuld. Het valt de leden van de fractie van GroenLinks op dat hierbij bestuurlijk overleg met betrokkenheid van de Minister over de kwaliteit en inzet van mer en mer-beoordelingen niet genoemd wordt. Kunnen deze leden daaruit concluderen dat de verantwoordelijke Minister geen bestuurlijk overleg heeft over de kwaliteit en de kwantiteit van de betreffende instrumenten?

Antwoord

Het klopt dat er geen vast bestuurlijk overleg bestaat over de kwaliteit en de kwantiteit van mer en mer-beoordelingen.

De invulling van het interbestuurlijk toezicht gebeurt «sober, op afstand en risicogericht» (provincies) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) doet dat «terughoudend, selectief en doelmatig», zo schrijft u in de brief. De burgers hebben geen rol of inbreng hierbij. De rapportage van Arcadis [2 Kamerstukken I 2019/20, 34 287/29 383, N.] laat zien dat een aanzienlijk percentage van de gecontroleerde MER'en ernstige gebreken kende. [...]

Desondanks stelt u op p. 12 dat er geen signalen zijn ontvangen dat het systeem van de mer en mer-beoordelingen niet functioneert. Dit roept bij de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vraag op. Kunt u aangeven welke criteria u hanteert om te kunnen beoordelen of het systeem werkt? Welke criteria hanteert u daarbij om te kunnen spreken van signalen dat het systeem niet goed functioneert? Deze leden hebben namelijk enorme moeite om uw redeneerlijn in dezen te kunnen volgen.

Antwoord

Sinds de introductie van het instrument milieueffectrapportage in Nederland in 1987 is het instrument periodiek onderzocht. Bij de beantwoording van uw eerdere vragen is verwezen naar deze onderzoeken. Uit deze onderzoeken kan geconcludeerd worden dat het doel van het instrument mer – het meewegen van milieueffecten in de besluitvorming – bereikt wordt. Dat doelbereik is het criterium om te beoordelen of het systeem werkt. Er zijn geen signalen dat de kwaliteit van MER'en structureel onvoldoende is om milieueffecten volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming.

Het instrument mer is een hulpmiddel om zorgvuldig voorbereide en goed gemotiveerde besluiten te nemen. Het MER beschrijft het voorgenomen plan of project en de voor het milieu relevante alternatieven. Het MER dwingt echter niet tot de keuze van het meest milieuvriendelijke alternatief. Het bevoegd gezag moet bij ieder besluit zelf motiveren wat met de uitkomsten van het MER en, indien van toepassing, met het advies van de Commissie voor de m.e.r., is gedaan. Het bevoegd gezag dat het besluit neemt, bepaalt dus welk gewicht aan de milieueffecten toekomt en weegt deze af tegen andere relevante belangen.

In de antwoorden op de vragen 2 en 3 valt op dat u enerzijds aangeeft dat interbestuurlijk toezicht werkt als instrument om de kwaliteit van de MER'en te waarborgen. Maar anderzijds geeft u in het antwoord op de vraag om dit te onderbouwen aan dat mer geen vast onderdeel is van het interbestuurlijk toezicht van provincies richting de gemeenten en ook geen vast onderdeel is van het interbestuurlijk toezicht van ILT naar provincies en Rijk. Bent u bereid de provincies en de ILT op te dragen dan wel te verzoeken om mer standaard op te nemen als vast onderdeel van hun interbestuurlijk toezicht?

Antwoord

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft recent het advies «Om de Leefomgeving» ontvangen.⁹ Daarin is ook aandacht voor de werking van het interbestuurlijk toezicht (IBT) in het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een aanbeveling van het advies is om het IBT te versterken met het inrichten van Rijkstoezicht op de omgevingsdiensten. De kabinetsreactie op het advies zal door het nieuwe kabinet worden opgesteld en zal hierbij ook ingaan op de genoemde aanbeveling. Mijn ministerie zal hierbij uw vraag naar de mogelijke werking van IBT bij milieueffectrapportage inbrengen. Mogelijk kan deze vraag worden meegenomen in de kabinetsreactie.

In de antwoorden op vraag 4 en 5 valt op dat u geen concreet vervolg geeft aan de in het Arcadis-onderzoek genoemde knelpunten. Daarom hebben de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vragen. Bent u bereid bij de eerstkomende evaluatie van de Omgevingswet:

- *een inhoudelijke second opinion te doen op 50 (niet vormvrije) mer-beoordelingsbesluiten, bijvoorbeeld in het bijzonder voor de intensieve veehouderij en industrie, om na te gaan of terecht is geconstateerd dat geen mer behoefde te worden gedaan?*
- *een evaluatie uit te voeren van 20 besluitvormingsprocessen met mer met een geconstateerd informatietekort, om na te gaan of het informatietekort bij het besluit is hersteld en of dit van invloed was op het besluit?*

Antwoord

De leden van de fractie van GroenLinks lezen mijn eerdere antwoord op de vragen 4 en 5 zo, dat de resultaten van het Arcadis-onderzoek geen vervolg krijgen. Dat is niet zoals het bedoeld is. Zoals in de eerdere brief aangegeven hebben de resultaten van het Arcadis-onderzoek betrekking op een steekproef van slechts één jaar en doet het louter kijken naar percentages tekort aan andere nuancerings, zoals het feit dat een tekortkoming bij een thema niet noodzakelijkerwijze betekent dat die informatie volledig ontbreekt. Ook is aangegeven dat de aanname dat bij de uiteindelijke besluitvorming de kwaliteit van de milieu-informatie structureel tekortschiet, niet wordt herkend. Er zal echter zeker vervolg worden gegeven aan de resultaten.

Een reeds toegezegd vervolg is de opzet van een monitoringssysteem voor mer, dat ook genoemd is in het antwoord. Waar nodig om de kwaliteit van de uitvoering van de mer-regelgeving te verbeteren, wordt gekozen voor de weg van kennisverspreiding en ondersteuning. De inzet van middelen op kennisoverdracht en ondersteuning is meer efficiënt, meer positief gericht op het instrument mer en daarmee geschikter dan de voorgestelde evaluaties.

Tot slot, bent u bereid in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet actief en continu aandacht te geven aan de toepassing en ontwikkeling van het instrument mer middels een beleidsbrief of een kennisprogramma?

Antwoord

Het instrument mer is een belangrijk instrument om de effecten van het milieu volwaardig bij de besluitvorming te betrekken. Er is daarom continue aandacht voor de toepassing en ontwikkeling van dit instrument in mijn departement. Aangezien de regelgeving voor het instrument mer

⁹ Eindrapport «Om de leefomgeving» van de adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen, zie Kamerstukken II 2020/21, 22 343, nr. 295.

onder de Omgevingswet wordt aangepast, ligt nu en de komende jaren de nadruk in eerste instantie op kennisoverdracht voor de toepassing van mer, en niet op de verdere ontwikkeling van het instrument. Wat dat concreet inhoudt, is in deze brief benoemd naar aanleiding van toezegging T02871.

In de nabije toekomst zijn overigens nog meer kennisproducten voorzien, te weten een nieuwe mer-scan¹⁰, die ook voor de plan-mer-plicht gebruikt kan worden en een kennisproduct gericht op de mer-beoordeling. Dergelijke kennisproducten vormen onderdeel van de werkzaamheden en verbeteringen met betrekking tot het instrument mer. Er is geen aanleiding om dit vast te leggen in een formeel kennisprogramma.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

¹⁰ Een mer-scan is een online hulpmiddel waarmee kan worden uitgezocht of en welke verplichtingen voor de milieueffectrapportage gelden, zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/mer-scan/>.