

Vergaderjaar 2019–2020

34 287

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

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

N

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2020

Hierbij bied ik u het rapport «Milieueffectrapporten in Nederland: kwaliteit en kwantiteit»¹ aan. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek door Arcadis, met als doel meer inzicht te verkrijgen in de kwaliteit en kwantiteit van milieueffectrapporten (MER'en)². Het rapport bevat eveneens aanbevelingen voor een goede mer-praktijk.

Aanleiding tot het onderzoek was mijn toezegging aan uw Kamer op 17 januari 2017 (Kamerstukken 2016/17 EK 34.287, toezegging T02446) en mijn toezegging om nadere achtergrondinformatie te geven in reactie op vragen van uw Kamer (Kamerstukken 2018/19 EK 34.287, J). Deze vragen houden deels verband met de eerdere behandeling van de evaluatie van de Tarievenwet Commissie m.e.r. Ten behoeve van deze evaluatie is in 2017 onderzoek verricht door Berenschot (zie ook Kamerstukken 2017/18 29.383; 33.686, EK 29.383, M).

Het nu voorliggende rapport van Arcadis sluit in grote lijnen aan op het onderzoek van Berenschot en geeft op onderdelen meer inzicht en verdieping. De Commissie voor de m.e.r. (hierna: Commissie m.e.r.) was betrokken bij het onderzoek en het voorliggende rapport van Arcadis.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 166463.

² Milieueffectrapportage is de procedure, afgekort tot mer, voorheen m.e.r. Het resultaat van de mer-procedure is het milieueffectrapport of MER.

Hieronder beschrijf ik eerst de aanpak en belangrijkste bevindingen van het rapport. Daarna zal ik ingaan op de conclusies en op de vervolgstappen die ik voorzie als gevolg van dit rapport.

Belangrijkste bevindingen rapport Arcadis

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken over milieueffectrapportage, is een enquête uitgevoerd onder mer-professionals van 14 uitvoeringsdiensten, 9 provincies en 4 gemeenten, zijn verdiepende interviews gehouden met mer-professionals van 19 organisaties en is een spiegelsessie gehouden. Op basis daarvan heeft Arcadis aanbevelingen geformuleerd. De inhoud van MER'en zelf is niet in het onderzoek beoordeeld; daarvoor is uitgegaan van het oordeel van de Commissie m.e.r.

Het onderzoek is breed en verkennend van aard, waarbij veel aanbevelingen gedaan zijn in de vorm van suggesties en ideeën, zonder beoordeling van de uitvoerbaarheid en de kosten. In het onderzoek waren vertegenwoordigers vanuit verschillende disciplines in het mer-werkveld betrokken: daaronder leden van de Commissie voor de m.e.r., bevoegde gezagen, initiatiefnemers en enkele wetenschappers. Het onderzoek heeft conclusies en aanbevelingen opgeleverd waarvan een aantal breed gedragen wordt door de bij het onderzoek betrokken mer-professionals.

Meerderheid getoetste MER'en kwalitatief in orde

Een belangrijke bevinding uit het onderzoek van Arcadis, is dat een groot deel van de getoetste MER'en kwalitatief in orde is. Arcadis heeft op basis van de gegevens van de Commissie m.e.r. de aantallen getoetste MER'en voor het jaar 2018 in kaart gebracht. Van de 70 MER-toetsingen die in 2018 zijn uitgevoerd, heeft de Commissie m.e.r. in een eerste oordeel bij 47 MER'en (67 procent) geconstateerd dat er één of meer essentiële tekortkomingen waren. Essentiële gebreken kunnen uiteenlopen van het ontbreken van een samenvatting in het MER tot het niet doorrekenen van een alternatief. In meer dan de helft van de gevallen zijn aanvullingen op het MER aan de Commissie ter toetsing voorgelegd. Als deze toetsingen worden meegerekend, dan is 61 procent kwalitatief op orde. Van de overige 39 procent is niet bekend wat er met de essentiële tekortkomingen is gedaan. Het kan zijn dat het MER wel is aangevuld maar niet is voorgelegd aan de Commissie m.e.r., het kan zijn dat het proces nog niet is afgerond en het kan zijn dat de voor de besluitvorming relevante informatie op andere wijze is ingebracht. Het werkelijke percentage goede MER'en ligt daarmee naar alle waarschijnlijkheid hoger dan 61 procent.

Verbeteren tekortkomingen onderdeel van proces

De meeste geïnterviewden in het onderzoek zien de tekortkomingen in het MER en het verbeteren daarvan als een onderdeel van het proces om samen tot een goed resultaat te komen. Een MER wordt opgesteld voor complexe besluiten en kan om die reden zelden in één keer goed zijn. Het MER kan aangevuld worden om essentiële tekortkomingen te verhelpen. Een MER schiet veelal «slechts» op onderdelen tekort. De vraag is met name om welk type tekortkomingen het gaat, wat hiermee na het toetsingsadvies gedaan wordt, en in hoeverre dit een rol heeft gespeeld in de besluitvorming. De beeldvorming in de media over het aantal MER'en met een essentiële tekortkoming geeft daarom niet het volledige, genuanceerde beeld van de kwaliteit.

Deskundigheid cruciaal voor kwaliteit

Uit de enquêtes komt naar voren dat de deskundigheid van MER-opstellers en bevoegd gezag verreweg de belangrijkste factor is voor kwaliteit, gevolgd door de kwaliteit en de organisatie van het planproces. Daarnaast zijn ook van belang: een deskundige initiatiefnemer, participatie, tijd en budget. Het tegen een te lage prijs een MER laten opstellen heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit.

De kwaliteit van een MER is positief te beïnvloeden

Het onderzoek heeft zich ook gericht op mogelijkheden om de kwaliteit van het MER positief te beïnvloeden. Uit de enquêtes komen als verbeterpunten vooral naar voren: koppeling van milieueffectrapportage aan de beginfase van een plan of project, grotere deskundigheid bij initiatiefnemers, bevoegd gezag en adviesbureaus, goed opdrachtgeverschap en betere leesbaarheid. De geïnterviewden geven daarnaast onafhankelijke toetsing en participatie nog aan als mogelijkheden om de kwaliteit van een MER positief te beïnvloeden.

Er zijn in de interviews diverse suggesties gedaan bij deze verbeterpunten die neerkomen op het benadrukken van het belang van een goede Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Een volwaardige afweging van mogelijkheden en belangen is het meest kansrijk vroeg in het proces. In de beleidsfase zijn de mogelijkheden hiervoor vaak groter dan in de concrete projectfase. De informerende en adviserende rol van de Commissie m.e.r. wordt hierbij belangrijk gevonden. Wat betreft de deskundigheid bij zowel opstellers van het MER als bij beoordelaars wordt gebruik van de kennis en een sterkere rol van de omgevingsdiensten in het onderzoek genoemd als factor om de kwaliteit van MER'en positief te beïnvloeden.

Nulmeting plan-MER'en

Het onderzoek biedt een nulmeting voor de kwaliteit van MER'en die door de Commissie m.e.r. getoetst zijn. Een nulmeting om de kwaliteit van alle toekomstige MER'en te monitoren kan niet uit het onderzoek gehaald worden. In het onderzoek is nagegaan of meer inzicht kan worden verkregen in de totale aantallen MER'en en mer-beoordelingen. Van de MER'en die niet door de Commissie m.e.r. worden getoetst is het praktisch onmogelijk om een goed beeld te krijgen. Dit bleek ook al uit een eerste verkenning door Ynformed in 2018 (Kamerstukken 2017/18 EK, 29.383, P 5). Hetzelfde geldt voor de mer-beoordelingen. Uit de enquête van het onderzoek blijkt dat in het onderzochte jaar 2018 honderden mer-beoordelingen zijn gemaakt, maar het zicht op het precieze aantal ontbreekt.

Conclusies en vervolg

Op grond van deze conclusies over de kwaliteit van het MER zie ik nu geen aanleiding om wijzigingen in het juridische mer-instrumentarium te overwegen.

Het onderzoek biedt een nulmeting voor de kwaliteit van MER'en die door de Commissie m.e.r. getoetst zijn. Mijn voorstel is om de kwaliteit van de MER'en die (vanaf 2019 en verder in de toekomst) door de Commissie m.e.r. worden getoetst, te monitoren en deze te beschouwen als indicator voor ontwikkeling van de kwaliteit van het MER in zijn algemeenheid. Daarbij kan ook onderscheid gemaakt worden naar plan-MER en

project-MER, waarbij in het bijzonder aandacht kan worden besteed aan de aard van vastgestelde gebreken.

Verder biedt het onderzoek interessante aanknopingspunten voor een nadere verkenning van mogelijkheden om de kwaliteit van de mer-praktijk te optimaliseren. Ik ga in overleg met betrokken partijen, waaronder de Commissie m.e.r., na welke aanbevelingen vertaald kunnen worden in concrete voorstellen.

Ik ga daarnaast de mogelijkheden verkennen om tot een totaaloverzicht van de aantallen MER'en en mer-beoordelingen te komen. Daarbij zal ik aandacht besteden aan de wijze van opslag (centraal of niet) en de gestelde eisen in de mer-richtlijn waarbij rekening wordt gehouden met de wettelijke mogelijkheden om informatie te verzamelen.

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