

Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

Datum 6 juli 2020  
Betreft Beantwoording nadere vragen over de onafhankelijke  
toetsing milieueffectrapportages

Geachte voorzitter,

In antwoord op uw brief van 15 juni 2020 (166463.02u) met vervolgvragen en nieuwe vragen van de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving naar aanleiding van het u toegestuurd rapport "Milieueffectrapporten in Nederland: kwaliteit en kwantiteit" bericht ik u het volgende.

*Mer-plicht*

De mer-plicht is bedoeld voor projecten en plannen met aanzienlijke milieueffecten. De Europese mer-richtlijn en de smb-richtlijn wijzen daarvoor de projecten en plannen aan waarvoor die plicht direct geldt. Een belangrijk onderdeel van de mer-plicht is het opstellen van het milieueffectrapport (MER). Het MER voor een *project* wordt opgesteld door de initiatiefnemer. Het moet een beschrijving van de milieueffecten bevatten zodat het bevoegd gezag deze kan meenemen in de overwegingen bij het nemen van het besluit. Het MER voor een *plan* wordt opgesteld door het bevoegd gezag dat dat plan wil vaststellen.

Het MER en de mer-procedure dragen daarnaast bij aan de uitvoering van het verdrag van Aarhus dat betrekking heeft op toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het verdrag verplicht niet tot een MER als zodanig.

In 2003 is de mer-richtlijn aangepast, zodat deze voldoet aan de vereisten van het verdrag van Aarhus. Kort samengevat houdt dit in dat bij besluiten waarvoor een MER wordt gemaakt, de relevante milieu-informatie openbaar wordt gemaakt, het (betrokken) publiek betrokken wordt bij de besluitvormingsprocedure (met andere woorden: het (betrokken) publiek kan inspreken) en toegang tot de rechter mogelijk is.

*Mer-beoordeling*

Ook voor de mer-beoordeling zijn de projecten aangewezen in de genoemde richtlijnen. Anders dan bij de mer-plichtige projecten staat bij deze projecten in algemene zin niet op voorhand vast dat er sprake zal zijn van aanzienlijke milieueffecten. Daarom moet het bevoegd gezag op basis van milieu-informatie

opgesteld in opdracht van de initiatiefnemer beoordelen of er sprake is of kan zijn van aanzienlijke milieueffecten.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

Doordat bij een mer-beoordeling de initiatiefnemer de kenmerken van het project en de geplande maatregelen mag beschrijven om waarschijnlijke aanzienlijke nadelige milieueffecten te vermijden of te voorkomen, wordt de initiatiefnemer gestimuleerd om op zoek te gaan naar mogelijkheden (maatregelen of bijvoorbeeld procesinrichting) om te zorgen dat er per saldo geen aanzienlijke milieueffecten zullen ontstaan. Dit heeft een preventieve werking op het ontstaan van milieueffecten. Omdat niet op voorhand vast staat dat er aanzienlijke milieueffecten zijn, hoeft een initiatiefnemer bij een mer-beoordeling nog geen alternatieven in beeld te brengen. De initiatiefnemer kan volstaan met de beschrijving van het voorgenomen initiatief.

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

De mogelijkheid om mitigerende maatregelen mee te wegen in de mer-beoordeling (en deze dan als bevoegd gezag ook voor te schrijven in de vergunning) leidt ertoe dat voor veel projecten geen MER hoeft te worden gemaakt. Aan de andere kant zijn er ook projecten waar de initiatiefnemer zelf besluit om een MER te maken. In dat geval wordt niet eerst een mer-beoordeling gedaan.

Het aantal mer-beoordelingen in Nederland is sinds 2011 aanzienlijk toegenomen. Dit is het gevolg van de aanpassing van het Besluit milieueffectrapportage. Voor 2011 werd voor gevallen die onder een zekere drempel vielen (namelijk een drempel bepaald per soort activiteit, naar schatting het overgrote deel van het huidige totaal) nooit een mer-beoordeling gemaakt. Het betrof kleine activiteiten waarvan op voorhand werd aangenomen dat zich geen aanzienlijke milieueffecten zouden voordoen.

Met de uitbreiding van de mer-beoordeling in 2011 tot gevallen onder de genoemde drempel is ook een andere wijziging doorgevoerd. De nationale wetgeving voor 2011 schreef soms een mer-plicht voor, waar dat vanuit de mer-richtlijn niet verplicht was. Voor deze gevallen is de mer-plicht omgezet in een mer-beoordeling. Het gaat dan om gevallen waarbij volgens de Europese richtlijn niet altijd aanzienlijke milieueffecten worden verwacht. In deze gevallen is een MER alleen verplicht als uit de mer-beoordeling blijkt dat er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Hiermee is bewerkstelligd dat alleen een MER dient te worden gemaakt als er daadwerkelijk aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn.

#### *Besluitvorming: verantwoordelijkheid en controle*

Het instrument milieueffectrapportage is ondersteunend aan de besluitvorming en zorgt ervoor dat natuur en milieu een volwaardige plek in de afwegingen krijgen. Het betreft hier voornamelijk de besluitvorming in de domeinen omgevingsrecht en ruimtelijke ordening. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming, inclusief het MER, ligt bij het bevoegd gezag. Daarbij gelden de beginselen van behoorlijk bestuur van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waar elk bevoegd gezag zich aan moet houden. Het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel maken daar deel van uit. De Wet milieubeheer kent daarnaast de waarborg dat aan een besluit, indien vereist, een deugdelijk MER ten grondslag ligt.

Voor de controle op de uitvoering van de besluitvorming (met of zonder MER) ligt binnen een bestuurslaag het primaat bij het daartoe gekozen democratisch orgaan. Het gaat dan om de vraag: voldoet de uitvoering aan de wettelijke en

beleidskaders en heeft het het vereiste kwaliteitsniveau. Daarnaast is er, zoals uitgewerkt in de Wet revitalisering generiek toezicht die op 1 oktober 2012 in werking is getreden, interbestuurlijk toezicht. Hierbij geldt het beginsel dat één bestuurslaag – de naast hoger gelegen bestuurslaag – toezicht houdt. Voor gemeenten is de provincie de toezichthouder voor onder andere ruimtelijke ordening, bouwen, milieu en monumenten. Voor alle toezichtsinstrumenten geldt dat bestuurlijk overleg tussen de betrokken overheden aan een eventuele interventie vooraf moet gaan. Dit past ook bij het uitgangspunt van vertrouwen: het vertrouwen dat een bestuursorgaan zijn taken goed uitoefent.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

Ook de omgeving (burgers en belangengroepen zoals milieuorganisaties) kan bevorderen dat de regels, onder meer bij omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen, worden nageleefd. Door de mogelijkheid van zienswijzen op het ontwerpbesluit kan een ieder aanvullende informatie aandragen, wijzen op gebreken in de besluitvorming, zoals missende informatie, of het niet aanwezig zijn van een MER. Een belanghebbende kan bovendien beroep instellen, waarin strijdigheid met de (procedure)regels aan de orde kan worden gesteld.

De rol van de Commissie voor de m.e.r. is die van adviseur van het bevoegd gezag. Zij ondersteunt het bevoegd gezag met een advies over de milieu-informatie in het MER. Dit advies wordt gevraagd als het ontwerpbesluit ter inzage ligt. Er geldt een plicht voor het bevoegd gezag om te motiveren hoe het omgaat met het advies van de Commissie voor de m.e.r. bij het nemen van het besluit. Het bevoegd gezag kan dus ook, zoals dat geldt voor elk wettelijk advies, gemotiveerd daarvan afwijken. De kennis van de Commissie voor de m.e.r. over milieueffectrapportage is opgebouwd in de afgelopen 35 jaar dat het instrument mer in Nederland bestaat. Deze kennis is uniek en daarom bijzonder waardevol voor het bevoegd gezag. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ligt echter te allen tijde bij het bevoegd gezag.

#### *Vraag 1*

*Bent u tevreden met een percentage van 39% van de getoetste MER'en waarbij ernstige tekortkomingen zijn geconstateerd en waarvan a) bekend is dat ze niet zijn opgelost, dan wel b) waarvan niet bekend is of ze zijn opgelost maar de MER wel gebruikt is? Kunt u daarbij aangeven waarom u het percentage van 39% in overeenstemming acht met de eisen van zorgvuldigheid?*

#### **Antwoord 1**

Zoals aangegeven in de brief van 9 maart 2020 (Kamerstuk 2019/20 TK 34 287 nr. 26) is een belangrijke bevinding van Arcadis dat 61 procent van de MER'en kwalitatief in orde is. Zoals verder opgemerkt is van de overige 39 procent niet bekend wat er met de door de Commissie m.e.r. geconstateerde essentiële tekortkomingen is gedaan. Het feit dat een MER niet nogmaals aan de Commissie m.e.r. is voorgelegd betekent geenszins dat een MER niet is aangevuld. Het kan zijn dat het MER wel is aangevuld maar niet is voorgelegd aan de Commissie m.e.r., het kan zijn dat het proces nog niet is afgerond en het kan zijn dat de voor de besluitvorming relevante informatie op andere wijze is ingebracht.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn besluitvorming en bepaalt of de voorliggende informatie kwalitatief toereikend is voor het nemen van een besluit of dat informatie aangevuld moet worden. Daarbij kan het bevoegd gezag gemotiveerd afwijken van het toetsingsadvies. Het bevoegd gezag

hoeft daarover geen verantwoording af te leggen aan de Commissie voor de m.e.r. Het decentrale stelsel is gebaseerd op vertrouwen in de kwaliteit en kennis van de decentrale overheden en het belang dat decentrale overheden zelf hebben bij een goede besluitvorming. Zoals hierboven aangegeven is het interbestuurlijk toezicht aan de naastgelegen hogere bestuurslaag, hetgeen vaak de provincie is. Dat betekent dat het in die gevallen niet aan het Rijk is de decentrale bevoegde gezagen te controleren. In het feit dat de Commissie m.e.r. 39 procent van de MER'en niet nogmaals voor advies langs krijgt, is er geen gerede aanleiding om te veronderstellen dat de kwaliteit van deze MER'en ten tijde van de besluitvorming niet voldoet, dat het bevoegde gezag onzorgvuldig handelt en zijn besluiten kwalitatief niet goed onderbouwt.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

#### *Vraag 2*

*Kunt u een onderbouwing aanleveren van de stelling dat er in overeenstemming met de eisen van zorgvuldigheid gehandeld is bij de besluitvorming over deze projecten?*

#### **Antwoord 2**

Het MER vormt een belangrijke bouwsteen voor de onderbouwing van de besluitvorming. Als de Commissie m.e.r. essentiële tekortkomingen in MER'en heeft geconstateerd, betekent dat niet dat de uiteindelijke kwaliteit van de besluitvorming onvoldoende is. Dat hangt ook af van de aard van de tekortkoming, de omvang van de tekortkoming en de wijze waarop deze is weggenomen. Een oordeel over de aanvaardbaarheid van het MER is aan het bevoegd gezag. In (de toelichting bij) het plan of besluit legt het bestuursorgaan verantwoording af over de wijze waarop met het advies van de Commissie voor de m.e.r. is omgegaan.

Zoals bij alle besluiten, is een bestuursorgaan verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn besluiten en het voldoen aan de eisen die daaraan in de regelgeving worden gesteld. Naast het interbestuurlijke toezicht, kan het publiek de bestuursrechter vragen een oordeel te vellen over de zorgvuldigheid van besluiten. Al deze waarborgen tezamen garanderen een zorgvuldige besluitvorming bij decentrale overheden. Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van structurele gebreken bij mer-plichtige besluiten. In het onderzoek van Arcadis is geen oordeel gevraagd noch gegeven over de vraag of de besluitvorming in concrete gevallen zorgvuldig is geweest.

#### *Vraag 3*

*Kunt u concreet aangeven welke vervolgstappen u gaat nemen om dit percentage te verlagen en welke stappen u gaat nemen om het niveau van en de toepassing van de m.e.r. als instrument te verbeteren? Kunt u aangeven of u instemt met het advies van de Commissie om bij geconstateerde ernstige tekortkomingen, de Commissie altijd in staat te stellen om aanvullende informatie alsnog te toetsen?*

#### **Antwoord 3**

Het uitgangspunt is dat het bevoegde gezag goed in staat is om te beoordelen of deze beschikt over de voor zijn besluitvorming relevante informatie op het moment dat deze zijn besluit neemt. In het besluit motiveert het bevoegd gezag indien het afwijkt van het advies van de Commissie m.e.r. Indien het bevoegd gezag dat nodig vindt, kan de Commissie voor de m.e.r. de aanvulling toetsen.

Het bevoegd gezag heeft er belang bij om te beschikken over alle relevante milieu-informatie, omdat dit bijdraagt aan een goede besluitvorming en kan voorkomen dat het besluit wegens onzorgvuldige besluitvorming door de rechter wordt vernietigd, met alle vertraging en kosten die dat met zich brengt. Een verplichting tot het introduceren van een toetsing van aanvullingen treedt echter in de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en gaat ervan uit dat het bevoegd gezag niet in staat is zelf te oordelen over de benodigde kwaliteit van milieu-informatie. Ik ga ervan uit dat het bevoegd gezag daartoe wel in staat is en dat het zich houdt aan de beginselen van behoorlijk bestuur van de Awb. Het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel maken daar deel vanuit.

Dat neemt niet weg dat ik op basis van het rapport van Arcadis aan het kijken ben op welke manier het instrument mer geoptimaliseerd kan worden en welke mogelijkheden er zijn om tot een totaaloverzicht van de aantallen MER'en en mer-beoordelingen in Nederland te komen. Daartoe ga ik in overleg met betrokken partijen, waaronder de Commissie voor de m.e.r.

#### *Vraag 4*

*De Commissie voor de m.e.r. heeft op 9 maart 2020 een brief naar de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer gestuurd. Kunt u ingaan op het door de Commissie voorgestelde combinatietarief, waarbij overheden met een prijsprikkel gestimuleerd worden om in één keer een volledige MER zonder ernstige tekortkomingen op te leveren? Wilt u daar zo nodig extra budget voor ter beschikking stellen?*

#### Antwoord 4

Om een combinatietarief mogelijk te maken, moet het wettelijk instrumentarium aangepast worden aangezien de tarieven een rechtstreeks verband moeten hebben met de adviezen. Zoals aangegeven in de brief van 9 maart 2020 is er geen reden om op dit moment het wettelijk instrumentarium aan te passen. Het is belangrijk dat eerst de Omgevingswet in werking treedt en op basis daarvan een volgende evaluatie van het instrument mer kan plaatsvinden.

Inhoudelijk wil ik nog enkele uitgangspunten in de overwegingen noemen. De wetgever heeft bewust gekozen voor het principe dat de baathebber betaalt. Daarnaast is met de invoering van de Wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage) in 2014 (EK 2013-2014 33686 nr. A) bepaald dat de Commissie voor de m.e.r. kostendekkend moet werken. De tarieven die de commissie voor haar adviezen in rekening brengt dienen de gemaakte kosten van de door haar verrichtte activiteiten te dekken. Dit zijn belangrijke algemene uitgangspunten. Als door de voorgestelde prijsprikkel een deel van de kosten van de Commissie m.e.r. niet meer gedekt wordt en het Rijk moet gaan aanvullen, dan past dat niet binnen het stelsel van de wet. Uit het onderzoek van Arcadis komt bovendien het beeld naar voren dat oorzaken van tekortkomingen divers zijn en niet zijn toe te schrijven aan een ontbrekende prijsprikkel.

Hoewel aanvullende toetsing door de Commissie m.e.r. bij kan dragen aan de kwaliteit van besluitvorming, is de keuze om deze mogelijkheid te benutten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

#### *Vraag 5*

*De Commissie stelt dat Arcadis concludeert dat het van groot belang is dat in de praktijk aan de m.e.r.-plicht wordt voldaan. Er zijn nu twijfels of dit in alle (wettelijk verplichte) gevallen daadwerkelijk gebeurt. De Commissie pleit daarom voor een actieve toezichthoudende taak bij een overheidsinstantie. Kunt u aangeven hoe u aankijkt tegen dergelijk toezicht en of u het pleidooi van de Commissie wel of niet ondersteunt? Kunt u daarbij argumenten aandragen die voor of tegen dergelijk toezicht pleiten?*

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

Antwoord 5

Ik ben het met Arcadis eens dat het van groot belang is dat in de praktijk aan de mer-plicht wordt voldaan. De twijfel van de Commissie m.e.r. met betrekking tot het vervullen van de mer-plicht wordt niet herkend. Er zijn geen aanwijzingen dat mer-verplichtingen op structurele wijze ontdoken worden. De bevoegde gezagen zijn in staat om zelf toe te zien op het voldoen aan de mer-plicht. Het is een verkeerd signaal aan bevoegde gezagen om het nakomen van deze verplichting onder toezicht te stellen. Naast interbestuurlijk toezicht, kunnen ook belanghebbenden, indien zij van mening zijn dat de mer-plicht wordt ontdoken, de bestuursrechter om een oordeel vragen. Dat alles bij elkaar zorgt voor een goed systeem waardoor een additionele toezichthoudende taak bij een overheidsinstantie niet nodig is.

Vraag 6

*Verreweg het grootste gedeelte van de aangetroffen essentiële tekortkomingen blijkt de volledige afwezigheid van informatie over bepaalde milieueffecten te betreffen. Hoe oordeelt u over het gegeven dat bij projecten die een m.e.r. vereisen in 18% van de gevallen effectinformatie op het thema 'gezondheid' ontbreekt? Acht u dat in overeenstemming met de eisen van zorgvuldigheid en het recht van belanghebbenden op openbare milieu-informatie? Kunt u ook reflecteren op het ontbreken van milieu-informatie bij de thema's 'klimaat/energie', 'externe veiligheid' en 'landschap'?*

Antwoord 6

Alle onderdelen van een MER zijn belangrijk. Effecten op Natura 2000-gebieden, externe veiligheid, archeologie en landschap en alle andere onderdelen dienen waar dit aan de orde is volwaardig aandacht te krijgen zodat er een goed beeld ontstaat van alle aanzienlijke milieueffecten van een activiteit. Ik onderschrijf dus ook het belang van een volwaardige beoordeling van het aspect gezondheid waar dit aan de orde is. Uit het rapport van Arcadis blijkt overigens niet dat er sprake is van een *volledige afwezigheid* van informatie, het rapport benoemt het type onderwerpen waar essentiële tekortkomingen op zien. De oorzaken, waarom voor bepaalde thema's essentiële tekortkomingen aanwezig waren in de MER'en die de Commissie voor de m.e.r. in 2018 heeft getoetst, zijn niet onderzocht door Arcadis. Een tekortkoming betekent niet noodzakelijkerwijze het volledig ontbreken van informatie over deze thema's. Het kan bijvoorbeeld gaan om een sub-thema of een inconsistentie. Tekortkomingen voor het ene thema zijn niet erger of minder erg dan tekortkomingen voor een ander thema. Van belang is dat alle relevante thema's goed worden beschreven.

De huidige mer-regelgeving voldoet aan de vereisten van het verdrag van Aarhus. Dat houdt in dat een ieder toegang heeft tot de relevante milieu-informatie, inspraak heeft in de besluitvorming en dat belanghebbenden toegang hebben tot de rechter.

#### *Vraag 7*

*Op bladzijde 23 van het rapport worden verbeterpunten aangedragen. Kunt u aangeven of en, zo ja, welke, en op welke wijze u de geadviseerde verbeterpunten gaat overnemen?*

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

#### **Antwoord 7**

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

#### *Vraag 8*

*Hoe oordeelt u over het feit dat slechts in zo'n gering aantal gevallen bij de m.e.r.-beoordelingen is geoordeeld dat een m.e.r. nodig was? Acht u dit een percentage dat in lijn der verwachting lag op het moment dat in 2010 het instrument van de verplichte m.e.r. werd vervangen door de m.e.r.-beoordeling? Zo ja, kunt u de Kamer inzicht geven in de verwachtingen zoals die bij de totstandkoming van de wet verwoord zijn?*

#### **Antwoord 8**

Over het feit, dat slechts in een gering aantal mer-beoordelingen is geoordeeld dat een MER nodig was, heb ik geen oordeel. Dit feit wil niet zeggen dat bij mer-beoordelingen structureel verkeerde afwegingen gemaakt worden. Het uitgangspunt is vertrouwen in het bevoegd gezag dat deze een goede afweging maakt op basis van de door de initiatiefnemer verzamelde informatie. Van belang daarbij is, dat indien een initiatiefnemer weet dat het bevoegd gezag een MER gaat eisen, hij normaal gesproken direct een MER zal opstellen en geen mer-beoordeling meer gaat doen. Verder is belangrijk dat bij een mer-beoordeling maatregelen en kenmerken mogen worden meegenomen om als uitkomst te hebben dat het opstellen van een MER niet nodig is omdat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. Dat heeft een preventieve werking op het ontstaan van milieueffecten.

De aanname dat in 2011 de verplichte mer is vervangen door een mer-beoordeling is niet juist. De activiteiten waarvoor een directe mer-plicht geldt, vloeien direct voort uit de mer-richtlijn. Voor deze projecten gold in 2011 en geldt nu nog steeds een directe mer-plicht. De omzetting van mer-plicht in mer-beoordelingsplicht in 2010 gold alleen voor activiteiten waarvoor de mer-richtlijn dat toestond: de 'nationale koppen' zijn uit het Besluit milieurapportage verwijderd. Het ging hierbij om in totaal tien (sub) categorieën waarvan zes categorieën zelden of nooit voorkwamen in de vijf jaar voorafgaand aan de wijziging. Voor drie categorieën (te weten C9, C10 en C11) werden circa vijftien MER'en per jaar gemaakt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-236155.pdf>, bijlage bij: Kamerstukken II 2012/13, 31755, nr. 45

Zoals in de introductie is aangegeven, is bovendien in 2011 het aantal activiteiten waarvoor een mer-beoordeling verplicht is, sterk in aantal uitgebreid. Vanaf dat moment geldt de mer-beoordelingsverplichting voor alle activiteiten genoemd in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dit ongeacht de omvang van de activiteit, dus onafhankelijk van het feit of een drempelwaarde wordt overschreden of niet.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

Bij de omzetting naar de mer-beoordelingsplicht van genoemde categorieën activiteiten is geen aannname gemaakt over de mate waarin deze categorieën verplichtig zouden moeten zijn. In de toelichting bij de wijziging van het Besluit mer (Staatsblad 2011, 102) is destijds aangegeven dat door het indicatief maken van de drempelwaarden het aantal mer-beoordelingen toeneemt. De (financiële) gevolgen hiervan zijn niet precies berekend. Wel is aangegeven dat uit een enkele mer-beoordeling in de zin van de artikelen 7.16–7.19 van de Wet milieubeheer een mer-plicht kan voortvloeien. Gelet hierop lag het destijds niet in de lijn der verwachting dat de toename van het aantal mer-beoordelingen zou leiden tot veel extra milieueffectrapporten. Het rapport van Arcadis geeft geen aanleiding om op dit punt de mer-systematiek te veranderen.

#### *Vraag 9*

*Hoe verklaart u zelf dat bij een m.e.r.-beoordeling, die moet worden gebruikt in gevallen waarin een aanzienlijke impact van een project op het milieu verwacht wordt, toch zo vaak is geconcludeerd dat een m.e.r. niet nodig is?*

#### **Antwoord 9**

Zie de introductie en het antwoord op vraag 8. Een mer-beoordeling is verplicht voor álle daartoe aangewezen activiteiten, ongeacht de omvang daarvan, juist om te beoordelen óf aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. In dat geval moet een MER worden gemaakt. Dat na een mer-beoordeling meestal geconcludeerd wordt dat geen MER nodig is, heeft te maken met het feit dat het overgrote deel van de mer-beoordelingen wordt gemaakt voor activiteiten met een geringe omvang. Voor 2011 gold voor deze projecten een drempelwaarde, juist omdat vanwege de omvang daarvan op voorhand geen aanzienlijke milieueffecten verwacht werden. Zoals eerder aangegeven mag de initiatiefnemer bovendien maatregelen treffen waardoor aanzienlijke milieueffecten worden voorkomen. Ook dan is de conclusie van de mer-beoordeling dat geen mer hoeft te worden gemaakt. Tot slot wordt bij mer-beoordelingsplichtige projecten, waarvan op voorhand al duidelijk is dat er wel aanzienlijke milieueffecten zijn, in de praktijk meestal gekozen om meteen een MER op te stellen en de mer-beoordeling over te slaan. Daarmee komen deze projecten dus ook niet in de statistieken van mer-beoordelingen. Het onderzoek van Arcadis doet geen uitspraken over de vraag of wel of niet terecht is afgezien van het opstellen van een MER na een mer-beoordeling.

#### *Vraag 10*

*Is onderzocht of en in hoeverre de m.e.r.-beoordeling in de praktijk niet als toets maar als vervanging van een m.e.r. gebruikt wordt?*

#### **Antwoord 10**

Nee, dat is niet onderzocht.

#### *Vraag 11*

*Bent u van plan actie te ondernemen om een andere balans tussen m.e.r. -*



*beoordelingen en m.e.r.'en te realiseren? Zo ja, op welke termijn zult u daartoe overgaan?*

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

Antwoord 11

Op basis van het rapport van Arcadis is er geen reden om aan te nemen dat er sprake is van een disbalans tussen het aantal mer-beoordelingen en het aantal mer'en. De redenen hiervoor heb ik bij de beantwoording van eerdere vragen aangegeven. De bevoegde gezagen zijn in staat om, rekening houdend met de criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn, te beoordelen of een activiteit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Tevens is er een functionerend systeem van toezicht, heeft een ieder de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen tegen een ontwerpbesluit en is toegang tot de rechter mogelijk om het bevoegd gezag te corrigeren mocht besluitvorming niet zorgvuldig verlopen zijn of in strijd zijn met de (mer-)regelgeving.

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

*Vraag 12*

*Uit het rapport blijkt dat belangrijke informatierechten van burgers in de praktijk niet beschermd worden. Mocht u geen actie willen ondernemen, wilt u dan onderbouwen waarom niet? Bent u van mening dat de Rijksoverheid, op basis van deze cijfers, kan garanderen dat alle belanghebbenden bij gevoelige projecten voldoende openbare milieu-informatie beschikbaar hebben gehad? Zo ja, waar baseert u zich hierbij op? En kunt u, in dit geval, definiëren hoe u de rol van de verschillende Nederlandse m.e.r.-instrumenten ziet in relatie tot de taak van de Rijksoverheid bij het toepassen en bewaken van EU-regelgeving (zoals het Verdrag van Aarhus en de EU-mer-richtlijn)?*

Antwoord 12

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de besluitvorming, inclusief de kwaliteit daarvan. Het wettelijk stelsel biedt daartoe alle mogelijkheden. Als een rapport niet voldoet, dient het bevoegd gezag een aanvraag af te wijzen (art. 7.28 Wm). Ik acht het bevoegd gezag in staat zelf te kunnen beoordelen of de kwaliteit van het MER voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Het bevoegd gezag deelt alle beschikbare, relevante milieu-informatie. Het onderzoek van Arcadis leidt naar mijn mening niet tot de conclusie dat hierin stelselmatig tekort wordt geschoten.

Het Verdrag van Aarhus gaat niet over de mer maar over de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het Verdrag van Aarhus is door de EU geïmplementeerd in onder meer de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. De Nederlandse mer-instrumenten vormen een implementatie van de Europese mer-richtlijnen. Zoals aangegeven in de introductie is het interbestuurlijke toezicht geregeld in de Wet revitalisering generiek toezicht. Er zijn geen aanwijzingen dat dit niet functioneert.

*Vraag 13*

*Kunt u aangeven of u de toezegging van de minister voor Milieu en Wonen wilt uitbreiden tot een registratieplicht voor alle m.e.r.'en en m.e.r.-beoordelingen?*

Antwoord 13

Zoals in mijn brief van 9 maart 2020 aangegeven verken ik de mogelijkheden 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.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

#### *Vraag 14*

*Op bladzijde 31 in het rapport kan men zien op welk type projecten een m.e.r.-beoordeling wordt toegepast. 31% blijkt te gaan over activiteiten die samenhangen met intensieve veehouderij; in 2018 gaat het om een totaal van 284 m.e.r.-beoordelingen, waarvan er maximaal drie projecten uiteindelijk een m.e.r. hebben doorlopen. Hoe kijkt u tegen dit aantal aan? Bent u met de gezamenlijke fractieleden van mening dat menig project in de intensieve veehouderij ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt en dat de intensieve veehouderij ernstig van invloed kan zijn op de kwaliteit van natuurgebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden? En dat met de milieueffecten die bij deze projecten te verwachten zijn, hier over het algemeen een volwaardige m.e.r. op zijn plaats zou zijn? Zo niet, waarom niet? Hoe onderbouwt u dat betere alternatieven, met minder impact voor het milieu en/of de gezondheid, bij de besluitvorming over dergelijke projecten zorgvuldig gewogen zijn? Bent u bereid om nader onderzoek te doen naar de redenen waarom er in het overgrote deel van de gevallen niet gekozen is voor een m.e.r., met als doel te onderzoeken of er voldoende zorgvuldig is omgegaan met de belangen op het gebied van gezondheid en milieu? En bent u bereid daarbij te onderzoeken of en in hoeverre bij de besluitvorming over deze projecten, die zonder (openbare) m.e.r. plaatsvond, voor burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming voldoende onafhankelijke milieu-informatie beschikbaar is geweest? Bent u bereid om op korte termijn actie te ondernemen om te zorgen voor een betere balans tussen m.e.r.-beoordelingen en m.e.r.'en bij projecten rond de intensieve veehouderij? Zo ja, welke acties heeft u hierbij voor ogen?*

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

#### *Antwoord 14*

Ten aanzien van de aantallen MER'en die zijn opgesteld na een mer-beoordeling, zie ook het antwoord op vraag 8. Voor het beleid ten aanzien van landbouw en natuur verwijs ik u naar de Minister van LNV. Arcadis heeft niet onderzocht waarom bij een mer-beoordeling al dan niet geoordeeld is dat een MER opgesteld moet worden. Ik heb hier daarom geen oordeel over. Met betrekking tot de milieueffecten van veehouderijen is bekend dat deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Dat is de reden dat deze categorie van activiteiten is opgenomen in de bijlage van de mer-richtlijn. Voor intensieve veehouderij geldt een mer-plicht voor grote stallen voor pluimvee of varkens. Daarbuiten geldt overeenkomstig de mer-richtlijn een mer-beoordelingsplicht. Voor alle categorieën van de D-lijst, dus ook voor veehouderij, geldt dat het mogelijk is om maatregelen te nemen of milieueffecten te voorkomen. Ik ga ervan uit dat de bevoegde gezagen hun besluitvorming zorgvuldig doen en motiveren. Ik heb geen reden om aan te nemen dat het wettelijk stelsel bij deze besluiten inzake de veehouderij niet functioneert. Specifiek met betrekking tot Natura 2000-gebieden moet overigens vaak ook een passende beoordeling gemaakt worden om zeker te zijn dat de natuurgebieden gespaard blijven. Ik overweeg daarom ook niet de mer-plicht specifiek voor veehouderijen uit te breiden ten opzichte van de verplichtingen die voortvloeien uit de mer-richtlijn.

Met betrekking tot alternatieven: de verplichting tot het opstellen van (redelijke) alternatieven is, ook in de mer-richtlijn, gekoppeld aan de plicht tot het opstellen van een MER, niet aan een mer-beoordeling. Bij het opstellen of wijzigen van bestemmingsplannen voor het buitengebied worden in het plan-MER alternatieven

voor veehouderijen in het hele buitengebied onderzocht. Het is aan het bevoegd gezag om deze in beschouwing te nemen. Ik zie geen aanleiding om in deze bevoegdheid te treden.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENW/BSK-2020/129239

De controle op de regels ligt niet bij het Rijk. Er is interbestuurlijk toezicht, een ieder kan zienswijzen naar voren brengen tegen een ontwerpbesluit en belanghebbenden kunnen aan de rechter voorleggen dat besluitvorming naar hun idee niet zorgvuldig of in strijd met de (mer-)regelgeving is verlopen. Ik heb geen signalen ontvangen dat het systeem niet functioneert. Ik ben daarom niet bereid om nader onderzoek te doen naar de redenen waarom bij intensieve veehouderijen er bij het overgrote deel van de mer-beoordelingen niet is gekozen voor een mer, of de bevoegde gezagen de noodzakelijke zorgvuldigheid hebben betracht in hun besluiten en of de toegang tot milieu-informatie bij mer-beoordelingen geborgd is geweest. Ik ga ervan uit dat bevoegde gezagen in staat zijn bij de voorbereiding van de besluitvorming de juiste beoordeling te maken van de milieueffecten. Met betrekking tot de balans tussen mer-beoordelingen en MER'en zie mijn antwoord op vraag 11.

#### *Vraag 15*

*Bent u bereid om bij a) projecten met een groot of nationaal belang, waarover (nog of wederom in verband met bijvoorbeeld de PAS) een besluit genomen wordt of de m.e.r. doorlopen moet worden, en/of b) projecten zoals expliciet benoemd in de inbreukprocedure van Europese Commissie, de m.e.r. en/of m.e.r.-beoordeling uit te laten voeren op een wijze die de uiteindelijke m.e.r./m.e.r.-beoordeling robuust maakt ten aanzien van de kritiek van de Europese Commissie? Zodat bij een eventuele negatieve uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de gevolgen voor burgers, bedrijven en milieu beperkt zijn. En zodat, zoals bij de PFAS en de PAS, een dergelijke actualiteit niet maandenlange onzekerheid voor betrokkenen betekent.*

#### **Antwoord 15**

Zoals ik eerder aan uw Kamer heb meegedeeld (Kamerstukken I 2018/19, 29 383, nr. 331), staat in deze fase van de inbreukprocedure niet vast dat sprake is van een onjuiste implementatie, zodat moet worden uitgegaan van de toepasselijkheid van de geldende implementatie-wetgeving. Indien de Europese Commissie een volgende stap zet, zal ik zo nodig het zekere voor het onzekere nemen en aan een plan B gaan werken. Op dit moment is er geen aanleiding om een MER of een mer-beoordeling voor de door u genoemde projecten anders uit te (laten) voeren dan wettelijk is voorgeschreven. Daarbij geldt in algemene zin dat besluitvorming over dit soort projecten zorgvuldig moet plaatsvinden. Zoals eerder aangegeven zijn participatie en inspraak daarbij van groot belang, omdat die kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga