



> 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-2022/298456

Bijlage(n)

1

Datum 23 januari 2023
Betreft Beantwoording nadere vragen milieueffectrapportage
van 2 december 2022

Geachte voorzitter,

Met deze brief beantwoord ik de nadere vragen die de leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de PvdA-fractie van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben gesteld over milieueffectrapportage en MER-en.¹

Vraag 1:

De eerste vraag betreft de monitoring van het instrument milieueffectrapportage: *1. Wanneer is het monitoringsrapport naar de MER gereed? Deze leden wijzen erop dat de regering bij brief van 14 december 2021 aangaf dat dit rapport reeds in de zomer van 2022 gereed zou zijn.*

Antwoord 1:

U vindt het monitoringsrapport 'Monitoring mer 2021' als bijlage bij deze brief. Het rapport, opgesteld door advies- en ingenieursbureau TAUW, heeft een langere doorlooptijd gehad dan op voorhand was ingeschat en is eind december 2022 afgerond.

Onderstaand vindt u een samenvatting van het rapport. Daarnaast zal worden ingegaan op resultaten van aanvullend uitgevoerd onderzoek en vindt u een vooruitblik op verdere monitoring van het instrument mer.

Samenvatting van het rapport

Doel van het rapport Monitoring mer 2021 is drieledig:

1. het beschikbaar krijgen van een overzicht van de aantallen MER-en en mer-beoordelingen;
2. het verkrijgen van inzicht in de inhoud van de adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.) en de behandeling ervan door het bevoegd gezag; en
3. het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van de mer-regelgeving.

De resultaten worden hieronder per deelonderzoek gepresenteerd.

1) Aantallen MER-en (2019, 2020 en 2021) en mer-beoordelingen (in 2021)

¹ Uw brief van 2 december 2022 met kenmerk 170555.03U.

Dit deelrapport is een herhaling van het eerder uitgevoerde onderzoek over het jaar 2018 (uitgekomen in 2020), zodat de uitkomsten vergelijkbaar zijn.² Het richt zich op kwantitatieve informatie over MER-en en mer-beoordelingen. Deze informatie is voor de jaren 2019, 2020 en 2021 afkomstig van de Commissie m.e.r., en daarnaast is voor het jaar 2021 aanvullend een enquête uitgezet onder bevoegde gezagen. Dit leidt tot het volgende beeld:

Tabel 1: Aantallen opgestelde MER-en

Aantallen MER	2018	2019	2020	2021
getoetst door Commissie m.e.r.	70	48	53	87
via enquête, niet getoetst	10*	Niet bekend (geen enquête)	Niet bekend (geen enquête)	20
Totaal (minimaal)	80	48	53	107

* door Arcadis ingeschat, volgt niet uit de enquête.

In 2021 zijn er 87 MER-en getoetst door de Commissie m.e.r. Daarnaast is in de uitgezette enquête gevraagd naar het aantal MER-en dat niet getoetst is door de Commissie m.e.r. Deze enquête is beantwoord door ongeveer de helft (50 van de 97) van de aangeschreven bevoegde gezagen. In totaal komen hier 20 MER-en naar voren. De werkelijk aantallen voor de verschillende jaren zijn niet bekend, omdat niet alle bevoegde gezagen zijn gevraagd de enquête in te vullen, en niet alle aangeschreven bevoegde gezagen de enquête hebben ingevuld. Bovendien is door meerdere respondenten van de enquête aangegeven dat de gevraagde informatie moeilijk te achterhalen is. Ook zijn niet alle enquêtes volledig ingevuld, waardoor een volledig beeld ontbreekt.

Tabel 2: Aantallen mer-beoordelingen voor projecten en plannen

Aantallen mer-beoordeling	2018	2021
Aantallen mer-beoordeling voor projecten genoemd in enquête	906	896
<i>Waarvan door gemeente of Omgevingsdienst</i>	Niet bekend	779
<i>Waarvan besluit is opstellen MER</i>	3	15
<i>Waarvan:</i>		
<i>Veehouderij</i>	31%	43%
<i>Energie, afval en industrie</i>	14%	15%
<i>Stedelijke ontwikkeling en bedrijventerreinen</i>	17%	13%
Aantallen plan-mer-beoordeling	-	2

In tabel 2 staan de resultaten van de enquêtes voor het aantal mer-beoordelingen voor projecten dat is uitgevoerd. Voor 2021 is door de respondenten aangegeven dat voor 896 projecten een mer-beoordeling is uitgevoerd. Voor 15 van deze projecten is vastgesteld dat er sprake zou kunnen zijn van aanzienlijke milieugevolgen, en is door het bevoegd gezag besloten dat een MER moet worden opgesteld.

² De informatie gepresenteerd over het jaar 2018 is afkomstig van het Arcadis onderzoek uit 2020, zie [Eindrapportage van het onderzoek milieueffectrapporten in Nederland: kwaliteit en kwantiteit - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

Ook is nagegaan hoeveel plan-mer-beoordelingen in 2021 zijn uitgevoerd. De plan-mer-beoordeling is geïntroduceerd in december 2020³, waardoor er geen resultaten zijn voor 2018. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft voor deze plan-mer-beoordelingen een adviesfunctie. In 2021 zijn in dat kader twee plan-mer-beoordelingsnotities ingediend.

Ook hier geldt dat de aantallen voor zover deze afkomstig zijn uit de enquêtes geen inzicht geven in de werkelijke aantallen.

2) *Inhoud toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. en behandeling daarvan door het bevoegd gezag*

Dit deelonderzoek gaat na wat de inhoud is van de toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. en hoe het bevoegd gezag vervolgens met dit advies omgaat.

Tabel 3 Toetsing MER en aanvullingen op het MER door de Commissie m.e.r.

Toetsing Commissie m.e.r.	2018	2019	2020	2021
Aantal getoetste MER-en	70	48	53	87
Waarin essentiële informatie mist	47 (67%)	44 (92%)	42 (79%)	79 (91%)
Aantal getoetste aanvullingen	25	15	18	18
Waarin essentiële informatie mist	6 (24%)	6 (40%)	8 (44%)	12 (67%)

Voor de inhoud van de toetsingsadviezen is behalve voor 2021 ook voor de andere tussenliggende jaren informatie verzameld, omdat de Commissie m.e.r. deze informatie voorhanden heeft.

Uit de tabel blijkt dat het percentage MER-en dat bij toetsing geschikt is om te gebruiken als onderbouwing voor de besluitvorming laag is. Voor de aanvullingen is dit percentage beduidend hoger, maar ook daar mist nog vaak essentiële informatie.

Wat inhoud betreft gaat het bij de essentiële informatie die mist in ruim 80% van de gevallen om het ontbreken van relevante milieueffecten. Dit percentage is over de jaren heen vrij constant. De belangrijkste thema's waarvoor milieueffecten ontbreken in de afgelopen drie jaar zijn natuur, Natura 2000, landschap, geluid en lucht.

Tabel 3 geeft slechts beperkt inzicht in hoe het bevoegd gezag is omgegaan met de adviezen van de Commissie m.e.r. Hoewel de Commissie m.e.r. ook 18 aanvullingen heeft getoetst, zijn dat immers niet in alle gevallen aanvullingen op de in dat jaar getoetste MER-en. In het onderzoek is met interviews inzicht verkregen in hoe bevoegde gezagen zijn omgegaan met het toetsingsadvies voor MER-en waarin was geconstateerd dat essentiële informatie voor de besluitvorming miste. Voor de interviews zijn 20 gevallen geselecteerd waarbij geen aanvulling op het MER ter toetsing is voorgelegd aan de Commissie m.e.r. Er zijn interviews gehouden met provincies, gemeenten, een waterschap, een omgevingsdienst en twee ministeries.

³ Zie [Stb. 2020, 528](#)

Over het algemeen werd in de interviews aangegeven dat het gesprek met de Commissie m.e.r. over het concept-toetsingsadvies en het uitgebrachte toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. door de bevoegde gezagen als waardevol worden ervaren. Voor de 20 MER-en waar interviews voor zijn gehouden, werd in 12 gevallen het toetsingsadvies geheel overgenomen door aanpassing van het MER, of door middel van een addendum, aanvulling of oplegnotitie. Voor 4 MER-en werd het toetsingsadvies deels inhoudelijk verwerkt. Het deel van het advies dat niet is overgenomen, had in alle vier de gevallen betrekking op stikstof. Het overnemen van het advies zou naar de mening van het bevoegd gezag tot een grote onderzoeksinspanning leiden, en niet tot een ander besluit. Voor vier MER-en is het toetsingsadvies niet overgenomen.

Met de 20 interviews is inzicht verkregen in 20 MER-en van de 79 MER-en uit 2021 waarin de Commissie m.e.r. vaststelde dat essentiële informatie ontbrak. Om ook inzicht te verkrijgen in de overige 59 MER-en, is door het departement zelf aanvullend onderzoek uitgevoerd. De resultaten worden onder "Resultaten aanvullend onderzoek" toegelicht.

3) Interbestuurlijk toezicht op de naleving van de mer-regelgeving

Interbestuurlijk toezicht betreft het (verticale) toezicht van het Rijk op de provincies en gemeenten, en van de provincies op gemeenten. Er is geen interbestuurlijk toezicht geregeld voor het Rijk. Dit deelonderzoek is de uitvoering van de toezegging aan de Tweede Kamer om bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de provincies na te gaan hoe toezicht wordt gehouden op de naleving van de mer-regelgeving door respectievelijk de provincies en gemeenten.⁴

Voor dit deelonderzoek zijn 13 interviews gehouden (één met elke provincie en één met de ILT). Uit deze interviews volgt dat er door de provincies en de ILT in de afgelopen jaren niet als interbestuurlijk toezichthouder is opgetreden in relatie tot mer-regelgeving. Er is één klacht ingediend bij een provincie, die geen aanleiding gaf om op te treden als interbestuurlijk toezichthouder. Bij de overige provincies en bij de ILT zijn geen klachten ingediend, en waren er geen andere signalen die aanleiding gaven om op te treden als interbestuurlijk toezichthouder. Op de websites van de provincies (op één na) en de ILT wordt informatie gegeven over de mogelijkheid een klacht in te dienen.

Uit de interviews blijkt dat de contactpersonen voor het interbestuurlijk toezicht ervan uitgaan dat de mer-regelgeving goed bekend is bij de bevoegde gezagen, en dat de contactpersonen ervan uitgaan dat de regelgeving nauwgezet wordt gevolgd. In veel interviews wordt erop gewezen dat vanuit de wettelijke procedures overleg plaatsvindt waar een goede ruimtelijke onderbouwing en milieueffecten onderwerp van gesprek zijn. Dit voorkomt volgens de geïnterviewden dat onderzoek en maatregelen vanuit interbestuurlijk toezicht moeten worden ingezet.

Resultaten aanvullend onderzoek

In het jaar van rapportage, 2021, is in 79 van de 87 toetsingsadviezen geconstateerd dat essentiële informatie ontbrak. Voor 20 van die gevallen is in het uitgevoerde onderzoek met interviews nagegaan hoe met de adviezen is omgegaan, zie hierboven onder "samenvatting onderzoek". Voor 59 gevallen was er geen informatie. Om die reden is door het departement aanvullend onderzoek

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 28089, nr. 211. Zie pagina 3 onder 'Toezegging Commissie m.e.r.'

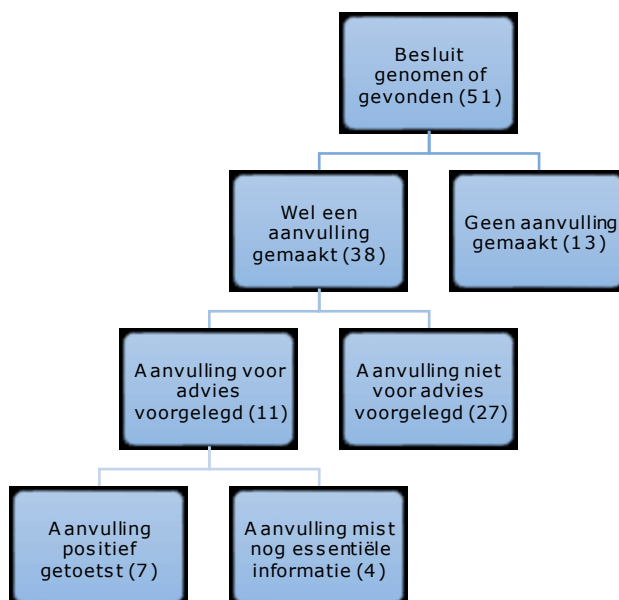
uitgevoerd. Daarbij zijn op basis van openbaar beschikbare informatie de volgende gegevens verzameld;

- Is er al een definitief besluit genomen?
- Heeft het bevoegd gezag een aanvulling op het milieueffectrapport laten maken?
- Zo ja is die aanvulling aan de Commissie m.e.r. ter toetsing voorgelegd?
- Wat was het oordeel van de eventuele toetsing?
- Is in of bij het besluit aangegeven wat met het advies van de Commissie m.e.r. is gedaan?

Van de 59 gevallen kon in 8 gevallen nog geen definitief besluit worden gevonden.⁵ Dit besluit was nodig om de daaropvolgende vragen met zekerheid te kunnen beantwoorden. Voor de vervolgvragen is daarom verder gewerkt met de 51 gevallen waarin wel een definitief besluit beschikbaar is.

Van de 51 gevallen heeft het bevoegd gezag in 38 gevallen een aanvulling op het milieueffectrapport gemaakt. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar de vorm waarin dit is gedaan of door wie dit is opgesteld (door een adviesbureau of de eigen organisatie). In 13 gevallen is er geen aanvulling opgesteld.

Van de 38 gevallen waar wel een aanvulling is gemaakt, heeft het bevoegd gezag deze nog in 11 gevallen voor advies aan de Commissie m.e.r. voorgelegd. Daarvan kregen 7 aanvullingen een positief toetsingsadvies, in de overige 4 gevallen oordeelde de Commissie m.e.r. dat nog essentiële informatie ontbrak. In onderstaande figuur 1 zijn de resultaten van het aanvullende onderzoek samengevat.



Figuur 1: resultaten aanvullend onderzoek over opvolging adviezen Commissie m.e.r. uit 2021

⁵ Het aanvullend onderzoek is afgerond op 12 december 2022.

Tot slot is voor de 51 gevallen bekeken of in, of bij, het besluit wordt vermeld hoe met het advies van de Commissie m.e.r. is omgegaan. Dat bleek in 48 gevallen zo te zijn. In 3 gevallen was op basis van openbare informatie niet te achterhalen wat er met het advies is gebeurd, terwijl er wel een wettelijke plicht is om dat te vermelden.⁶

Op basis van het uitbestede onderzoek en het aanvullend onderzoek blijkt dat het bevoegd gezag bijna altijd in het definitieve besluit motiveert wat zij met het advies van de Commissie m.e.r. heeft gedaan. In ongeveer driekwart van de gevallen wordt een aanvulling op het MER gemaakt als reactie op het advies van de Commissie m.e.r.

Vooruitblik verdere monitoring mer

Het onderzoek Monitoring mer 2021 heeft voor het onderdeel informatieverzameling over aantallen dezelfde methode gehanteerd als het onderzoek over 2018, waardoor de informatie ter vergelijking naast elkaar kon worden geplaatst. Gebleken is dat deze wijze van informatieverzameling over de aantallen uiteindelijk weinig inzicht biedt in de daadwerkelijke toepassing van het instrument milieueffectrapportage. De informatie die is verkregen van de Commissie m.e.r. is goed bruikbaar, maar daar waar gebruik wordt gemaakt van enquêtes ontstaat geen betrouwbaar totaalbeeld van de aantallen, maar slechts een ondergrens.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan een andere wijze van informatieverzameling plaatsvinden, namelijk via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dan is het mogelijk om de informatie die nu door middels van de enquête wordt verzameld, op te halen uit het DSO.⁷ De informatie van de Commissie m.e.r. over de aantallen toetsingen van MER-en blijft daarnaast ook beschikbaar.

Voor het onderdeel inhoud en opvolging van het advies van de Commissie m.e.r. kan jaarlijks op basis van informatie van de Commissie m.e.r. gerapporteerd worden over de aantallen toetsingsadviezen en de inhoud daarvan. Van de besluiten waarvoor het MER bij toetsing nog essentiële informatie mist, kan het jaar daarop, als het besluit waarschijnlijk inmiddels is genomen, bekeken worden wat met het toetsingsadvies is gedaan. Het is daarbij belangrijk dat het definitieve besluit ingaat op zowel de rol van het MER als op het advies van de Commissie m.e.r.

Voor het onderdeel toezicht wordt aangesloten bij het VTH onderzoek dat tweejaarlijks plaatsvindt. Hierin zal voor enkele aspecten van de uitvoering van milieueffectrapportage nader onderzoek plaatsvinden. De resultaten van dat onderzoek worden verwacht in het derde kwartaal van 2023.⁸

Vragen 2 en 3:

De vragen 2 en 3 betreffen de structurele borging van het overleg tussen rijk en mede-overheden over het instrument milieueffectrapportage:

⁶ Voor plan-mer is dat geregeld in artikel 7.14 en voor de project-mer in artikel 7.37 van de Wet milieubeheer.

⁷ Dit kan omdat de informatie over een MER of mer-beoordeling wordt toegevoegd aan de aanvraag in het DSO. Om het geautomatiseerd uit het DSO te kunnen halen moet een rapportagefunctie worden ontwikkeld.

⁸ Zie de Planningsbrief 2023 bij [Aanbiedingsbrief bij Planningsbrief 2023 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

2. In welk bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de medeoverheden worden de kwaliteit en kwantiteit van de MER structureel geagendeerd en besproken, conform de toezegging uit het mondeling overleg?

3. In welke BO's MIRT zijn de kwaliteit en kwantiteit van de MER expliciet onderdeel van de agenda geweest, dan wel in de toekomst geagendeerd, conform voormelde toezegging? Deze leden hebben hierover niets terug kunnen vinden in de brief die de regering zond over de BO's MIRT.

Antwoord 2:

Het onderwerp milieueffectrapportage zal structureel aan de orde komen in het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Tot op dit moment is het daar nog niet geagendeerd. Reden hiervoor is dat de resultaten van het hierboven beschreven onderzoek afgewacht zijn om dit concreet aan de orde te stellen, omdat de jaarlijkse registratie een van de drie te bespreken hoofdonderwerpen is. Nu de resultaten beschikbaar zijn, wordt voorzien om het onderwerp te agenderen op het eerstvolgende Bestuurlijk Omgevingsberaad op 29 maart.

Antwoord 3:

Ook in het BO MIRT is het onderwerp milieueffectrapportage nog niet aan de orde geweest, om de hierboven onder antwoord 2 toegelichte reden. Nu de resultaten beschikbaar zijn wordt voorzien om het onderwerp te agenderen voor het eerstvolgende BO MIRT.

Als het gaat om bestuurlijke aandacht voor het instrument milieueffectrapportage kunnen nog bijeenkomsten van de Commissie m.e.r. worden genoemd. In een eerdere brief⁹ staat als een van de activiteiten van de Commissie m.e.r. vermeld dat zij met de gedeputeerden van de provincies hebben afgesproken om samen te werken en gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen binnen die provincie informatie te geven over milieueffectrapportage, in de context van de Omgevingswet. Deze bijeenkomsten worden zo opgezet dat er, naast overdracht van informatie, ruim gelegenheid is om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren. Inmiddels zijn een viertal provincies bezocht en staan er al drie op de planning. Samen met de Commissie m.e.r. is besproken om deze activiteit als invulling te gebruiken voor de kennissessie apart voor bestuurders.¹⁰ De uitgebreide bezoeken bij de provincies, waar onder andere ook bestuurders van gemeenten aansluiten, richten zich op dezelfde doelgroep en zijn door de gerichte aanpak zeer geschikt om milieueffectrapportage onder de aandacht te brengen. Binnenkort zal vanuit het departement met de Commissie m.e.r. nader worden besproken op welke wijze deze activiteit verder ondersteund kan worden.

Vraag 4:

De vierde vraag betreft de terugkoppeling van het BO MIRT.

4. Kan de regering reflecteren op het gegeven dat in reactie op een vraag van het parlement voormelde brief van 23 juni 2022, een brief met vele tientallen bladzijden, wordt gestuurd waar na lezing, de gevraagde informatie in lijkt te

⁹ Kamerstukken I 2021/2022, nr. 34287, T, zie pagina 6.

¹⁰ Kamerstukken I 2021/2022, nr. 34287, T, zie op pagina 7 de verwijzing naar "een apart onderdeel voor decentrale bestuurders". Er zijn afgelopen jaar diverse algemene kennissessies over mer en Omgevingswet georganiseerd, zoals een webinar binnen het thema "Omgevingswet in beeld" van het programma Aan de slag met de Omgevingswet op 28 juni 2022, een kennissessie op de Implementatiedag Omgevingswet op 27 september 2022, een kennissessie op de dag voor de Omgevingswet van 6 oktober 2022 en ook een kennissessie op de landelijke mer-dag van 13 oktober 2022.

ontbreken? Hoe verhoudt dit zich tot het voornemen van de regering om transparanter te gaan werken? Waarom is er niet gekozen voor het expliciet overnemen van een (eventueel bestaand) relevante deel van de brief in plaats van deze zeer bewerkelijke vorm van informatie delen?

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Antwoord 4:

Helaas is hier sprake van een misverstand. Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 3 hierboven is het onderwerp milieueffectrapportage nog niet op de agenda van het BO MIRT geweest. In de door u aangehaalde brief van 23 juni 2022 is daarom ook niets opgenomen over dit onderwerp. Ik kan u toezeggen dat bij de behandeling van het onderwerp milieueffectrapportage in het BO MIRT u hierover apart zal worden teruggekoppeld.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen